



Réunion de travail tripartite du 6 mai 2008

Indemnisation du chômage

Dossier préparé par la DARES, la DGEFP et la DGTPE,
avec la contribution de l'UNEDIC

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI
SECRETARIAT D'ÉTAT À L'EMPLOI

TABLE DES MATIERES

1. Le champ de l'indemnisation du chômage et ses bénéficiaires	3
1.1. Potentiel indemnisable et taux de couverture	4
1.2. Le profil des demandeurs d'emploi selon l'indemnisation	7
1.3. Les demandeurs d'emploi non indemnisés	10
2. La situation des jeunes et des seniors	17
2.1. Les jeunes et l'indemnisation	18
2.2. Les seniors et l'indemnisation	19
3. Trajectoires	20
3.1. Le chômage de longue durée	20
3.2. L'activité réduite	22
4. Situation financière des régimes	25
4.1. Evolutions récentes de la situation financière de l'assurance chômage	25
4.2. Situation financière du régime d'assurance chômage à l'horizon 2011	27
4.3. Régime d'assurance chômage et régime de solidarité	28
5. Comparaisons internationales	32
5.1. Comparaison des paramètres financiers des régimes européens d'assurance chômage	32
5.2. Comparaison des filières et durées d'indemnisation des systèmes européens d'assurance chômage	36
5.3. Le suivi de la recherche d'emploi et la notion d'offre raisonnable d'emploi en Europe	38

1.1. Potentiel indemnisable et taux de couverture

Les personnes potentiellement indemnissables

Le « potentiel indemnisable » est constitué de l'ensemble des demandeurs d'emploi (indemnisés ou non indemnisés) inscrits en catégories 1, 2, 3, 6, 7 et 8, auquel s'ajoutent les DRE indemnisés. Le « potentiel indemnisable » mesure en effet **l'ensemble des personnes susceptibles de percevoir une indemnisation au titre du chômage**. Il s'agit tout d'abord des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE qui sont en recherche effective d'un emploi (ce qui exclut les demandeurs d'emploi en catégories 4 et 5). En outre, parmi les dispensés de recherche d'emploi, seuls les indemnisés, parce qu'ils continuent à percevoir leurs indemnités au titre du chômage, sont ajoutés à l'ensemble des demandeurs d'emploi pour constituer le « potentiel indemnisable ».

Le nombre de personnes potentiellement indemnissables s'établit à 3 519 120 fin décembre 2007, dont 3 136 000 demandeurs d'emploi inscrits en catégories 1, 2, 3, 6, 7 et 8 et 383 120 personnes dispensées de recherche d'emploi indemnisées. Parmi elles, 2 162 600 perçoivent une indemnisation au titre du chômage : 1 746 600 au titre de l'assurance chômage et 416 000 au titre du régime de solidarité.

Au 31 décembre 2006, les 3 840 100 personnes susceptibles de percevoir une indemnisation au titre du chômage se répartissaient de la façon suivante :

60,5 % avaient effectivement perçu une indemnisation : 48,6 % au régime d'assurance chômage et 11,9 % au régime de solidarité (cf. tableau 1, page suivante).

1 917 100 personnes (49,9 % des personnes potentiellement indemnissables) étaient indemnisées en tant que demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE en catégories 1, 2, 3, 6, 7 ou 8 et 405 800 (10,6%¹) en étant dispensées de recherche d'emploi.

1 517 200 personnes (39,5 %) n'étaient pas indemnisées :

- 403 290 personnes (10,5 %) étaient indemnissables mais non indemnisées pour cause d'activité réduite ou bien en attente d'être indemnisées.
- 255 190 (6,6 %) avaient épuisé leur droit à indemnisation et n'étaient plus indemnissables, parmi celles-ci, 66 350 (1,7 %) étaient bénéficiaires du RMI.
- 858 720 (22,4 %) n'avaient jamais été indemnissables parce qu'elles n'avaient pu se constituer suffisamment de droits ; 223 270 (5,8 %) d'entre elles percevaient le RMI.

Au final, 21,5 % des personnes susceptibles d'être indemnisées n'étaient ni indemnissables au titre du chômage ni bénéficiaires du RMI.

Dans l'évolution du potentiel indemnisable depuis le début des années 1990, quatre périodes se distinguent :

- **Entre décembre 1990 et décembre 1998**, le nombre de demandeurs d'emploi potentiellement indemnissables a progressé de 1 300 000, soit 5,2% en moyenne par an, sous l'effet d'une conjoncture globalement dégradée.
- **De la fin 1998 à la fin 2000**, le potentiel indemnisable a diminué en raison de la bonne conjoncture et des fortes créations d'emploi qui ont caractérisées la période.
- Il est reparti à la hausse **du début 2001 à la fin 2004**, en raison du retournement conjoncturel.
- **Du début 2005 à la fin 2007**, le potentiel indemnisable n'a cessé de diminuer, profitant notamment des fortes hausses de l'emploi concurrentiel en 2006 et 2007. À partir de la mi-2005, l'évolution du potentiel indemnisable a été également affectée à la baisse par des modifications du suivi et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Au total, 3 519 120 personnes sont potentiellement indemnissables fin 2007.

¹ Tous les pourcentages sont exprimés en fonction du nombre de personnes potentiellement indemnissables.

Tableau 1 : Décomposition du potentiel indemnisable au 31 décembre 2006

	Nombre	%
Potentiel indemnisable (DEFM 123 678 et DRE indemnisés)	3 840 100	100%
<u>Indemnisés</u>	<u>2 322 900</u>	<u>60,5%</u>
- Dont régime assurantiel	1 866 140	48,6%
- Dont régime de solidarité	456 760	11,9%
- <i>Dont ASS</i>	367 840	9,6%
- <i>Dont AER</i>	59 750	1,6%
- <i>Dont AI-ATA</i>	22 790	0,6%
- Dont DEFM 123 678	1 917 100	49,9%
- <i>Régime assurantiel</i>	1 627 660	42,4%
- <i>Régime de solidarité</i>	289 440	7,5%
- Dont ASS	256 920	6,7%
- Dont AER	3 350	0,1%
- Dont AI-ATA	22 790	0,6%
- Dont dispensés de recherche d'emploi (DRE)	405 800	10,6%
- <i>Régime assurantiel</i>	238 480	6,2%
- <i>Régime de solidarité</i>	167 320	4,4%
- Dont ASS	110 920	2,9%
- Dont AER	56 400	1,5%
<u>Non-indemnisés (hors DRE)</u>	<u>1 517 200</u>	<u>39,5%</u>
- Dont indemnisables	403 290	10,5%
- <i>Non indemnisés pour cause d'activité réduite</i>	266 170	6,9%
- <i>Autres (carences, différé, etc.)</i>	137 120	3,6%
- Dont non-indemnisables	1 113 910	29,0%
- <i>Ayant été indemnisés (fin de droit hors ASS)</i>	255 190	6,6%
- dont bénéficiaires du RMI	66 350	1,7%
- <i>Jamais indemnisables (droits insuffisants, dont primo-entrants)</i>	858 720	22,4%
- dont bénéficiaires du RMI	223 270	5,8%
- Non indemnisables ne percevant pas le RMI	824 290	21,5%

Sources : ANPE-STMT pour le nombre de DEFM 123 678

Unédic-FNA pour les indemnisés

ANPE-Unédic- échantillon au 1/10ème du FHS, Segment D3 pour la structure des non-indemnisés Calculs DARES

Le taux de couverture des demandeurs d'emploi indemnisés

Le taux de couverture des demandeurs d'emploi indemnisés rapporte le nombre de demandeurs d'emploi effectivement indemnisés au titre du chômage (assurance et solidarité) au potentiel indemnisable. Il peut également s'appliquer à un régime d'indemnisation particulier (taux de couverture des demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage ou par le régime de solidarité).

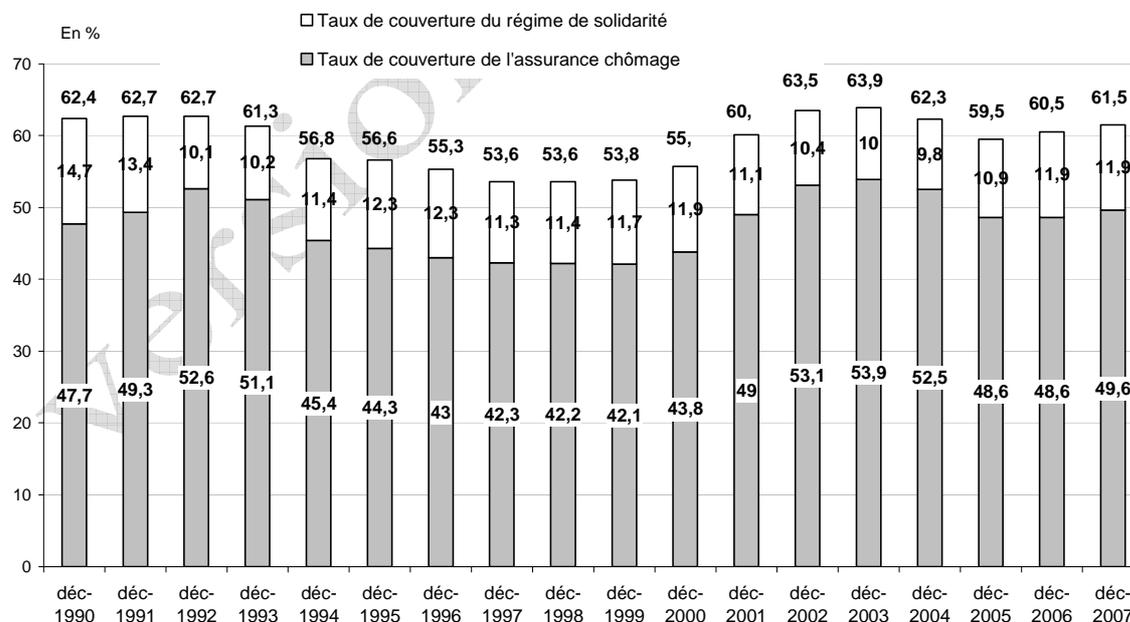
Durant la première période de hausse du potentiel indemnisable, de 1990 à 1998, le taux de couverture s'est dégradé, passant de 62,4% à 53,6%. Cette évolution s'explique par la montée en charge de la réglementation introduite en 1992, qui a durci les conditions d'accès à l'indemnisation et introduit la dégressivité de l'allocation.

De la fin 1998 à la fin 2000, le taux de couverture s'est redressé quelque peu avec le recul du nombre de personnes non indemnisées, ce qui s'explique par les fortes créations d'emploi enregistrées au cours de la période.

De la fin 2000 à la fin 2004, la nouvelle hausse du potentiel indemnisable s'est accompagnée d'une augmentation du taux de couverture. Celui-ci est passé de 55,7% en 2000 à 62,3% en 2004. Les conditions d'indemnisation ont été améliorées avec, notamment, la fin de la dégressivité en 2001.

Depuis 2004, le taux de couverture s'est légèrement réduit. Il a oscillé autour de 60%. Fin 2007, il se situe à 61,5%. La réforme de 2003 a commencé à produire ses effets : cette réforme a supprimé en effet l'accès à l'indemnisation pour certaines catégories de personnes ayant peu cotisé (4 mois dans les 18 derniers mois) et raccourci les durées maximales d'indemnisation (notamment passage de 30 à 23 mois pour la filière longue normale). L'impact de la suppression de la filière courte a été immédiat mais il a fallu attendre 23 mois et donc le début 2005 pour pouvoir observer les premiers effets de la réduction des durées d'indemnisation. Le recul des taux de couverture lié à la réforme de l'indemnisation a probablement été atténué par les modifications du suivi et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, qui ont eu pour effet indirect de faire sortir un certain nombre de demandeurs d'emploi des listes de l'ANPE lorsque ceux-ci manquaient à leurs nouvelles obligations. Ces mesures ont en effet davantage affecté les demandeurs d'emploi non indemnisés, les demandeurs d'emploi indemnisés étant plus attentifs à maintenir leur inscription à l'ANPE car elle conditionne la perception de leur allocation.

Graphique 1 : Taux de couverture annuels (au 31 décembre) selon le type d'indemnisation



Source : Unedic

Champ : DEFM de catégories 1,2,3,6,7, 8 et DRE indemnisés

1.2. Le profil des demandeurs d'emploi selon l'indemnisation

Fin 2006, les demandeurs d'emploi indemnisés par le Régime d'Assurance Chômage (RAC) ou le Régime de Solidarité National (RSN) représentent 56 % des inscrits à l'ANPE en catégories 1, 2, 3, 6, 7 et 8 et 50 % du potentiel indemnisable (soit 1 917 100 hors dispensés de recherche d'emploi).

Alors que la population des non indemnisés est plutôt féminine, celle des indemnisés comporte à peu près autant d'hommes que de femmes. La population des indemnisés est également moins jeune et exerce moins fréquemment d'activité réduite. Les autres caractéristiques sociodémographiques (ancienneté sur les listes de demandeurs d'emploi, niveaux de diplôme) sont relativement proches d'un groupe à l'autre.

À ces demandeurs d'emploi s'ajoutent les dispensés de recherche d'emploi indemnisés, qui s'élèvent à 405 800 fin 2006.

La population des demandeurs d'emploi indemnisés est plus masculine, moins jeune et surtout pratique moins d'activité réduite que celle des non indemnisés

Parmi les personnes indemnisées, fin 2006, il y a à peu près autant d'hommes que de femmes (51 % d'hommes). En revanche, les femmes sont majoritaires dans l'ensemble des personnes non indemnisées (58 % de femmes), du fait de leurs carrières discontinuées. Si la parité hommes / femmes est assurée au sein du RAC, on constate qu'il y a un peu plus d'hommes dans le régime de solidarité (54 %), ce qui s'explique probablement par le fait qu'il est plus facile pour un homme que pour une femme de remplir les conditions de l'ASS (avoir travaillé cinq ans au cours des dix dernières années).

La proportion de jeunes est plus faible chez les demandeurs d'emploi indemnisés (29 %) que chez les non indemnisés (39 %). Ceci tient en partie au fait que les primo entrants ne peuvent accéder à aucun des deux régimes d'indemnisation du chômage et qu'ils se retrouvent ainsi non indemnisés à ce titre (20 % d'entre eux perçoivent le RMI). Les allocataires du régime de solidarité sont nettement plus âgés que les allocataires du régime d'assurance chômage : seuls 5 % ont moins de 30 ans (32 % pour le RAC) et 28 % d'entre eux ont 50 ans ou plus (17 % pour le RAC). En général, l'entrée au régime de solidarité se fait après épuisement des droits au RAC et, pour percevoir la principale allocation qu'est l'ASS (elle est versée à 95 % des allocataires du régime de solidarité), les demandeurs d'emploi doivent justifier de cinq années d'activité salariée au cours des dix dernières années. L'ancienneté sur les listes des allocataires du régime de solidarité est de ce fait très élevée : 57 % d'entre eux sont des chômeurs de très longue durée (plus de 24 mois) et 74 % des chômeurs de longue durée (plus de 12 mois).

La répartition des demandeurs d'emploi par niveaux de diplôme varie peu selon le statut au regard de l'indemnisation. Seules les personnes indemnisées par le régime de solidarité présentent une réelle spécificité : elles sont plus fréquemment que les autres sans diplôme ou titulaire du certificat d'étude (28 %, contre 18 % sur l'ensemble de la population).

Enfin les demandeurs d'emploi indemnisés, surtout ceux qui le sont par le régime de solidarité, exercent moins d'activité réduite que les autres : 25 % pour l'ensemble des indemnisés et 17 % pour le seul régime de solidarité, contre 42 % chez les non indemnisés. C'est la pratique de l'activité réduite longue qui fait la différence, elle concerne 27 % des non indemnisés contre 10 % des indemnisés. Elle peut en effet conduire à suspendre l'indemnisation : si un demandeur d'emploi indemnisable au RAC exerce une activité réduite de plus de 110 heures au cours du mois ou générant des revenus supérieurs à 70 % du salaire de référence mensuel, il n'est pas indemnisé, et ses droits à l'indemnisation sont reportés.

Tableau 1 : Caractéristiques des demandeurs d'emploi indemnisés et non indemnisés (hors DRE) au 31 décembre 2006

Caractéristiques	Indemnisés			Non indemnisés	Ensemble de la population
	Indemnisés au RAC	Indemnisés au Régime de Solidarité	Ensemble		
<i>Part dans l'ensemble (y.c DRE indemnisés)</i>	49%	12%	60%	40%	100%
Part dans l'ensemble	48%	8%	56%	44%	100%
Sexe					
homme	50%	54%	51%	42%	47%
femme	50%	46%	49%	58%	53%
Age					
moins de 30 ans	32%	5%	29%	39%	34%
de 30 à 49 ans	51%	67%	53%	49%	51%
50 ans et plus	17%	28%	19%	12%	16%
Diplôme					
sans diplôme ou certificat d'études	17%	28%	18%	19%	18%
de BEPC à BEP CAP	48%	49%	48%	44%	46%
BAC et supérieur	35%	23%	33%	37%	34%
Ancienneté sur les listes					
moins de 6 mois	46%	16%	42%	46%	44%
de 6 à 12 mois	20%	11%	19%	15%	17%
de 12 à 24 mois	20%	17%	20%	18%	19%
plus de 24 mois	14%	57%	20%	22%	21%
Allocation					
ARE	99%	1%	85%	***	45%
ASS	0%	95%	13%	***	7%
AER	0%	1%	0%	***	0%
autres	1%	4%	2%	***	1%
Perception du RMI					
Oui	2%	7%	3%	20%	11%
Non	98%	93%	97%	80%	89%
Pratique d'une activité réduite					
AR courte (moins de 78 heures)	16%	11%	15%	15%	15%
AR longue (plus de 79 heures)	10%	6%	10%	27%	18%
Pas d'AR	74%	83%	75%	58%	67%

Source : Données ANPE (échantillon au 1/10ème du FHS, Segment D3) - Calculs Dares

Champ : DEFM de catégories 1, 2, 3, 6, 7, 8

Note : La part des indemnisés est estimée à partir des données Unedic

Tableau 2 : Caractéristiques des personnes dispensées de recherche d'emploi indemnisées au 31/12/ 2006

en %	
Sexe	
Hommes	49
Femmes	51
Age	
50-55 ans	1
55-57 ans	24
58-60 ans	54
61 et plus	21
Qualification	
Ouvriers non qualifiés	20
Ouvriers qualifiés	17
Employés non qualifiés	15
Employés qualifiés	27
Techniciens, agents de maîtrise	6
Cadres	10
Autres	5
Ancienneté dans la dispense	
2 ans au plus	68
de 3 à 7 ans inclus	31
8 ans et plus	1

Source : Données Unédic (FNA)– Calculs Dares
Champ : DRE indemnisés au 31/12/2006 - France entière

Tableau 3 : Caractéristiques des demandeurs d'emploi de 55 ans et plus sortant des listes ANPE au motif de DRE en 2006

	Ensemble	Indemnisés lors de la dispense	- dont à l'assurance chômage lors de la dispense	- dont au régime de solidarité lors de la dispense	Non indemnisés lors de la dispense
Ensemble	157 640 100%	123 070 78%	96 790 61%	26 280 17%	34 570 22%
Sexe					
Hommes	49	50	50	52	45
Femmes	51	50	50	48	55
Age					
55-57 ans	49	43	33	82	69
58-60 ans	44	49	60	12	26
61 ans et plus	7	7	8	6	5
Diplôme					
sans diplôme ou certificat d'études	37	38	36	43	33
de BEPC à BEP CAP	37	38	38	38	35
BAC et supérieur	24	23	24	19	29
Inconnu	2	1	1	0	3
Ancienneté sur les listes					
moins de 6 mois	43	43	52	11	41
de 6 à 12 mois	13	13	15	9	14
plus de 12 mois	43	43	33	80	44

Source : Données ANPE (échantillon au 1/10^{ème} du FHS, Segment D3) – Calculs Dares
Champ : DEFM de catégories 1,2,3,6,7,8 sortis des listes pour entrée en DRE en 2006

1.3. Les demandeurs d'emploi non indemnisés

1 517 200 demandeurs d'emploi, soit 44% des demandeurs d'emploi en catégories 1, 2, 3, 6, 7 et 8 au 31 décembre 2006, étaient non indemnisés (hors RMI), i.e. ne percevaient aucune allocation du Régime d'Assurance Chômage (RAC) ou du Régime de Solidarité chômage National (RSN). Ils représentaient 39,5% du potentiel indemnisable.

Les demandeurs d'emploi non indemnisés peuvent se répartir en trois groupes aux caractéristiques très spécifiques, suivant leur statut au regard de leur capacité à être indemnisé, i.e. des droits qu'ils ont ou ont eu à l'indemnisation chômage.

Parmi les non indemnisés, 57% de demandeurs d'emploi jamais indemnisables depuis le début de leur inscription

Au 31 décembre 2006, 57% des demandeurs d'emploi non indemnisés, soit 858 720 demandeurs d'emploi, n'ont jamais eu de droit ouvert à l'indemnisation chômage depuis leur inscription la plus récente à l'ANPE. Ils ne s'étaient donc pas constitué suffisamment de droits à indemnisation au moment de leur inscription, soit parce qu'ils n'avaient pas assez travaillé pour se constituer des droits, soit parce qu'ils avaient épuisé leurs droits lors d'une précédente demande.

Ces demandeurs d'emploi sont plus jeunes que le reste de la population (cf. tableau 1) : 46% ont moins de 30 ans, contre 34% sur l'ensemble des demandeurs d'emploi. Ils sont aussi plus souvent célibataires (56% contre 47% pour l'ensemble des demandeurs d'emploi). Leur motif d'inscription déclaré est beaucoup plus souvent que pour le reste de la population la première entrée sur le marché du travail : 15% des motifs d'inscription déclarés de ce groupe, contre 4% sur l'ensemble des demandeurs d'emploi (une part importante des entrées se font sous un motif inconnu, 58% pour les demandeurs d'emploi jamais indemnisables, 46% sur l'ensemble des demandeurs d'emploi). Ils pratiquent assez peu d'activité réduite : 26% déclarent avoir exercé une activité réduite en décembre 2006 (courte ou longue), contre 33% pour l'ensemble des demandeurs d'emploi.

Parmi les demandeurs d'emploi jamais indemnisés au cours de leur dernière inscription, les moins de 30 ans n'ont dans 51% des cas jamais été inscrits sur les listes au cours des 24 derniers mois (cf. tableau 2). Ils font partie des jeunes sans doute primo accédants au marché du travail. La population des plus de 30 ans a plus fréquemment une ancienneté sur listes supérieure à 12 mois lors de la dernière inscription (34%, contre 17% pour les moins de 30 ans) ; elle regroupe davantage de femmes (61%, contre 57% chez les moins de 30 ans) et, étant plus âgée, elle est plus souvent sans diplôme ou titulaire du certificat d'études (26%, contre 14% pour les moins de 30 ans) et perçoit davantage le RMI que les autres (35% contre 16% pour les moins de 30 ans).

Un quart de demandeurs d'emploi indemnisables mais non indemnisés essentiellement pour cause d'activité réduite

26% des demandeurs d'emploi non indemnisés, soit 403 290 personnes fin 2006, sont indemnisables au 31 décembre 2006, i.e. ont un droit ouvert à l'indemnisation au RAC ou au régime de solidarité (RSN).

82% d'entre eux ont exercé une activité réduite au cours du mois de décembre 2006 : 65% une activité réduite longue (de plus de 79 heures) et 17% une activité réduite courte. La forte fréquence de l'activité réduite longue contribue à expliquer pourquoi ils ne sont pas indemnisés : si un demandeur d'emploi indemnisable au RAC exerce une activité réduite de plus de 110 heures au cours du mois ou générant des revenus supérieurs à 70% du salaire de référence mensuel, il n'est pas indemnisé, et ses droits à l'indemnisation sont reportés. Ainsi, au moins 66% des demandeurs d'emploi indemnisables mais non indemnisés ne sont pas indemnisés pour une raison liée à la pratique d'activité réduite (cette proportion étant potentiellement minorée, 19% des motifs de non paiement étant inconnus).

18% des demandeurs d'emploi indemnisables mais non indemnisés n'ont pas exercé d'activité réduite. Leur ancienneté sur les listes est souvent très faible (cf. tableau 3) : 58% sont inscrits depuis moins d'un mois, et 81% depuis moins de trois mois (ces proportions étant respectivement de 8% et 25% sur l'ensemble des demandeurs d'emploi). La non indemnisation de ces demandeurs d'emploi indemnisables est vraisemblablement liée à des délais de carence ou de franchise (19% des demandeurs d'emploi indemnisables non indemnisés ne sont ainsi pas indemnisés pour ce motif).

17% de demandeurs d'emploi ayant été indemnisés, à présent en fin de droit, mais non éligibles à l'ASS

17% des demandeurs d'emploi non indemnisés, soit 255 190 personnes fin 2006, ont été indemnisables depuis leur inscription sur les listes de l'ANPE mais ne le sont plus au 31 décembre 2006. Il s'agit de demandeurs d'emploi en fins de droit du RAC, qui n'ont cependant pas rempli les conditions d'accès pour être éligibles à l'ASS (soit, principalement, avoir travaillé 5 ans au cours des 10 dernières années avant l'inscription).

Ces demandeurs d'emploi ont généralement une ancienneté importante sur les listes : 50% sont des demandeurs d'emploi de très longue durée et 75% des demandeurs d'emploi de longue durée (contre respectivement 21% et 19% de l'ensemble des demandeurs d'emploi). Cette ancienneté est proche de celle observée pour les allocataires du régime de solidarité (respectivement 57% et 74%).

Ils sont cependant plus jeunes que les allocataires du régime de solidarité qui ont généralement eu une carrière longue sur le marché du travail avant leur entrée au chômage : 27% d'entre eux ont moins de 30 ans, et 17% plus de 50 ans (contre respectivement 5% et 28% parmi les allocataires du régime de solidarité).

La durée pendant laquelle ces demandeurs d'emploi en fin de droit ont été indemnisés est également plus faible que celle des allocataires du régime de solidarité (cf. tableau 4) : 38% ont perçu une indemnisation entre 6 et 12 mois, 26% entre 12 et 24 mois et 12% pendant plus de 24 mois. Pour les allocataires du régime de solidarité, ces proportions sont respectivement de 12%, 18% et 53%. Les allocataires du régime de solidarité ayant en général des références importantes sur le marché du travail sont, avant leur fin de droit au RAC, indemnisés majoritairement dans les filières longues (30 ou 23 mois) : quand ils basculent au régime de solidarité, leur durée en indemnisation dépasse souvent déjà 24 mois. Les demandeurs d'emploi qui n'ont pu être éligibles à l'ASS sont plus susceptibles d'avoir été indemnisés au RAC en filières courtes (7 mois), ce qui explique qu'une part plus importante d'entre eux se retrouve entre 6 et 12 mois d'ancienneté en indemnisation.

Tableau 1 : Caractéristiques des demandeurs d'emploi non indemnisés au 31 décembre 2006

Caractéristique	Pour comparaison : indemnisés	Non indemnisés			Ensemble des non indemnisés	Ensemble de la population
		Indemnisables	Non indemnisables ayant été indemnisés	Jamais indemnisables		
<i>Part dans l'ensemble (y.c DRE indemnisés)</i>	60%	26%	17%	57%	40%	100%
Part dans l'ensemble	56%	26%	17%	57%	44%	100%
Sexe						
homme	51%	43%	45%	41%	42%	47%
femme	49%	57%	55%	59%	58%	53%
Age						
moins de 30 ans	29%	31%	27%	46%	39%	34%
de 30 à 49 ans	53%	55%	56%	44%	49%	51%
50 ans et plus	19%	14%	17%	10%	12%	16%
Diplôme						
sans diplôme ou certificat d'études	18%	16%	22%	20%	19%	18%
de BEPC à BEP CAP	48%	48%	45%	42%	44%	46%
BAC et supérieur	33%	36%	33%	37%	37%	34%
Ancienneté sur les listes						
moins de 6 mois	42%	39%	10%	59%	46%	44%
de 6 à 12 mois	19%	15%	15%	15%	15%	17%
de 12 à 24 mois	20%	20%	25%	15%	18%	19%
plus de 24 mois	20%	26%	50%	11%	22%	21%
Perception du RMI						
Oui	3%	2%	26%	26%	20%	11%
Non	97%	98%	74%	74%	80%	89%
Pratique d'une activité réduite						
AR courte (moins de 78 heures)	15%	17%	16%	13%	15%	15%
AR longue (plus de 79 heures)	10%	65%	18%	13%	27%	18%
Pas d'AR	75%	18%	67%	74%	58%	67%
Motif d'inscription						
licenciement	27%	23%	13%	3%	10%	19%
démission	3%	4%	2%	5%	4%	3%
fin de CDD	20%	20%	23%	11%	16%	18%
fin de mission d'intérim	5%	7%	5%	2%	4%	5%
première entrée	0%	1%	1%	15%	9%	4%
reprise d'activité	2%	1%	2%	4%	3%	2%
autres motifs connus*	3%	3%	2%	1%	2%	3%
inscription rapide**	31%	33%	39%	39%	37%	34%
autres motifs inconnus	9%	8%	13%	19%	15%	12%

Source : Données ANPE (échantillon au 1/10^{ème} du FHS, Segment D3) – Calculs Dares

Champ : DEFM de catégories 1, 2, 3, 6, 7 ou 8 non indemnisés au 31 décembre 2006

* les autres motifs connus sont : fin de convention de conversion, entrée en CRP et CTP, fin de CRP, rupture d'un CNE à l'initiative de l'employeur ou du salarié, sortie de stage, fin d'activité non salariée, fin de maladie, de maternité, licenciement économique PAP anticipé

** si un demandeur d'emploi s'inscrit après une sortie des listes de moins de 6 mois, ses caractéristiques (y compris son motif d'inscription) ne sont pas ressaisies, on lui attribue le motif d'inscription de sa demande précédente et le motif réel d'inscription est donc inconnu. La répartition des motifs d'inscription de la demande précédente pour ces demandeurs d'emploi en inscription rapide présente des spécificités. Chez les indemnisés par exemple, le motif de licenciement est moins fréquemment repris d'une inscription précédente pour les demandeurs d'emploi en inscription rapide, qu'il n'est déclaré par les demandeurs d'emploi n'ayant pas recours à l'inscription rapide (respectivement 16% et 39% des cas). Inversement, le motif de fin de mission d'interim est davantage repris d'une inscription précédente (dans 13% des cas, contre 7% pour les demandeurs d'emploi ne bénéficiant pas d'une inscription rapide).

Note : La part des indemnisés et non indemnisés dans l'ensemble est estimée à partir des données Unedic

Tableau 2 : Caractéristiques des demandeurs d'emploi non indemnisés jamais indemnisables suivant leur tranche âge au 31 décembre 2006

	moins de 30 ans	Plus de 30 ans	ensemble
Poids	46%	54%	100%
Sexe			
homme	43%	39%	41%
femme	57%	61%	59%
Diplôme			
sans diplôme ou certificat d'études	14%	26%	20%
de BEPC à BEP CAP	42%	41%	42%
BAC et supérieur	44%	33%	37%
Ancienneté sur les listes			
moins de 6 mois	69%	50%	59%
de 6 à 12 mois	13%	17%	15%
plus de 12 mois	17%	34%	26%
Perception du RMI			
oui	16%	35%	26%
non	84%	65%	74%
Pratique d'une activité réduite			
AR courte	13%	13%	13%
AR longue	14%	12%	13%
Par d'AR	73%	75%	74%
Motif d'inscription			
licenciement	2%	5%	3%
démission	4%	5%	5%
fin de CDD	13%	10%	11%
fin de mission d'intérim	3%	1%	2%
première entrée	27%	4%	15%
reprise d'activité	3%	6%	4%
autres motifs connus*	1%	1%	1%
inscription rapide**	33%	44%	39%
Inscription sur les listes au cours des 24 derniers mois qui précèdent la demande			
oui	49%	61%	56%
non	51%	39%	44%

Source : Données ANPE (échantillon au 1/10^{ème} du FHS, Segment D3) – Calculs Dares

Champ : DEFM de catégories 1, 2, 3, 6, 7 ou 8 non indemnisés au 31 décembre 2006

* les autres motifs connus sont : fin de convention de conversion, entrée en CRP et CTP, fin de CRP, rupture d'un CNE à l'initiative de l'employeur ou du salarié, sortie de stage, fin d'activité non salariée, fin de maladie, de maternité, licenciement économique PAP anticipé

** si un demandeur d'emploi s'inscrit après une sortie des listes de moins de 6 mois, ses caractéristiques (y compris son motif d'inscription) ne sont pas ressaisies, on lui attribue le motif d'inscription de sa demande précédente, Le motif réel d'inscription est donc inconnu

Tableau 3 : Répartition des demandeurs d'emploi indemnissables mais non indemnisés, selon la pratique d'une activité réduite et l'ancienneté sur les listes

	Ancienneté						Ensemble
	moins de 1 mois	de 1 à 3 mois	de 3 à 6 mois	de 6 à 12 mois	de 12 à 24 mois	plus de 24 mois	
Pas d'activité réduite	58%	23%	7%	3%	4%	5%	18%
Activité réduite courte	10%	10%	12%	13%	20%	35%	17%
Activité réduite longue	3%	9%	16%	19%	24%	30%	65%
Ensemble	14%	11%	14%	15%	20%	26%	

Source : Données ANPE (échantillon au 1/10^{ème} du FHS, Segment D3) – Calculs Dares

Champ : DEFM de catégories 1, 2, 3, 6, 7 ou 8 indemnissables mais non indemnisés au 31 décembre 2006

Tableau 4 : Ancienneté en indemnisation des demandeurs d'emploi en catégories 123678 au 31 décembre 2006 par statut au regard de l'indemnisation

	Indemnisés			Non indemnisés			
	Ensemble indemnisés	Indemnisés au RAC	Indemnisés au régime de solidarité	Ensemble non indemnisés	Indemnisables	Non indemnisables ayant été indemnisés	Jamais indemnisables
Moins de 1 mois	10%	12%	3%	4%	10%	6%	***
de 1 à 3 mois	21%	23%	6%	5%	15%	8%	***
de 3 à 6 mois	19%	22%	8%	5%	13%	9%	***
de 6 à 12 mois	19%	20%	12%	10%	15%	38%	***
de 12 à 24 mois	18%	18%	18%	8%	14%	26%	***
plus de 24 mois	13%	7%	53%	3%	6%	12%	
Pas d'indemnisation	***	***	***	64%	28%	0%	100%
Part dans le total*	56%	48%	8%	44%	12%	7%	24%
Part dans l'ensemble (y.c DRE indemnisés)	60%	49%	12%	40%	11%	7%	22%

Source : Données ANPE (échantillon au 1/10^{ème} du FHS, Segment D3) – Calculs Dares

Champ : DEFM de catégories 1, 2, 3, 6, 7 ou 8 au 31 décembre 2006

Note : L'ancienneté en indemnisation correspond au cumul des périodes indemnisées au régime d'assurance chômage ou de solidarité du demandeur d'emploi depuis sa dernière inscription à l'ANPE. Les personnes pour lesquelles il n'y a pas eu d'indemnisation depuis l'inscription sont donc des personnes qui n'ont jamais été indemnisées depuis leur dernière inscription à l'ANPE.

* La part des indemnisés et non indemnisés dans le total est estimée à partir des données Unedic

Annexe

Caractéristiques des non-indemnisés qui n'ont pas droit à l'indemnisation au titre de l'assurance chômage

(compléments apportés par la Direction des Etudes et des Statistiques de l'Unédic)

En 2007, les Assédic de métropole ont prononcé environ 2 252 000 décisions de rejets de demande d'allocation, dont près de 80% pour motif d'affiliation insuffisante.

La saisie des références de travail, pour les demandeurs d'emploi qui ne remplissent pas les conditions pour être indemnisés, n'est pas encore systématisée dans toutes les institutions de l'Assurance chômage. Nous avons toutefois déterminé un échantillon d'Assédic qui saisit de la manière la plus exhaustive les informations relatives aux références de travail.

L'analyse de ces informations permet de dégager quelques caractéristiques de ces demandeurs d'emploi au dossier rejeté : sexe, âge et durée de travail (ou affiliation) antérieure.

- Sous l'hypothèse que cet échantillon est représentatif de l'ensemble des Assédic, on observe que 36,3% des demandeurs rejetés pour affiliation insuffisante ont moins de 25 ans (cf. tableau 1), soit environ 654 000.
- Parmi ces personnes de moins de 25 ans, environ 1/3 ont moins de 20 ans. Quand ces derniers déposent une demande d'allocation qui est rejetée pour affiliation insuffisante, ils sont 87,0% à n'avoir pas travaillé du tout, et seulement 3,4 % à avoir travaillé 3 mois ou plus (cf. tableau 2). La durée moyenne d'affiliation pour ceux ayant travaillé est de 59 jours (cf. tableau 3).
- Pour les 20-24 ans, ils sont 4 sur 5 à n'avoir aucun jour d'affiliation et seulement 7,3% à avoir au moins 3 mois. Leur durée moyenne d'affiliation est de 72 jours.

Tableau 5 : Répartition des demandeurs d'emploi rejetés pour motif d'affiliation insuffisante par sexe et classe d'âge

Classe d'âge	Homme	Femme	Total	Ensemble
Moins de 20 ans	45,6%	54,4%	100,0%	11,9%
20-24 ans	41,8%	58,2%	100,0%	24,4%
25-29 ans	45,5%	54,5%	100,0%	17,7%
30-39 ans	43,7%	56,3%	100,0%	22,7%
40-49 ans	42,1%	57,9%	100,0%	15,5%
50 ans ou plus	46,5%	53,5%	100,0%	7,8%
Ensemble	43,7%	56,3%	100,0%	100,0%

Tableau 6 : Répartition des demandeurs d'emploi rejetés pour motif d'affiliation insuffisante par tranche de durée d'affiliation et classe d'âge

Classe d'âge	0 jour	Entre 1 et 30 jours	Entre 1 et 2 mois	Entre 2 et 3 mois	Entre 3 et 4 mois	Entre 4 et 5 mois	Entre 5 et 6 mois	6 mois et plus	Total
Moins de 20 ans	87,0%	4,9%	2,8%	1,9%	1,6%	1,4%	0,4%	0,0%	100,0%
20-24 ans	79,9%	5,6%	3,9%	3,4%	3,2%	3,1%	1,0%	0,0%	100,0%
25-29 ans	81,4%	5,3%	3,7%	3,7%	2,5%	2,5%	0,9%	0,0%	100,0%
30-39 ans	82,1%	4,5%	3,6%	4,6%	2,1%	2,2%	0,8%	0,1%	100,0%
40-49 ans	83,7%	3,8%	3,4%	4,2%	2,0%	2,1%	0,7%	0,1%	100,0%
50 ans ou plus	82,6%	3,7%	3,4%	4,7%	2,1%	2,4%	0,8%	0,3%	100,0%
Ensemble	82,2%	4,7%	3,6%	3,8%	2,4%	2,4%	0,8%	0,1%	100,0%

Tableau 7 : Durée moyenne d'affiliation des demandeurs d'emploi rejetés pour motif d'affiliation insuffisante mais ayant au moins une journée de travail par classe d'âge

Classe d'âge	Nombre de jours moyen d'affiliation
Moins de 20 ans	59
20-24 ans	72
25-29 ans	69
30-39 ans	72
40-49 ans	74
50 ans ou plus	80
Ensemble	71

2. La situation des jeunes et des seniors

Profil des demandeurs d'emploi seniors et jeunes
selon le statut au regard de l'indemnisation au 31 décembre 2006

Caractéristiques	Jeunes demandeurs d'emploi		Demandeurs d'emploi de 50 ans et plus		Pour rappel, ensemble des demandeurs d'emploi	
	Indemnisés	Non indemnisés	Indemnisés	Non indemnisés	Indemnisés	Non indemnisés
<i>Part dans l'ensemble (y.c DRE indemnisés)</i>	**	**	**	**	60%	40%
Part dans le total	49%	51%	67%	33%	56%	44%
Sexe						
hommes	53%	45%	49%	40%	51%	42%
femmes	47%	55%	51%	60%	49%	58%
Diplôme						
sans diplôme ou certificat d'études	8%	10%	37%	36%	18%	19%
de BEPC à BEP CAP	50%	44%	41%	38%	48%	44%
BAC et supérieur	42%	44%	22%	26%	33%	37%
Ancienneté						
moins de 6 mois	60%	59%	27%	32%	42%	46%
de 6 à 12 mois	19%	15%	16%	12%	19%	15%
plus de 12 mois	21%	25%	58%	57%	40%	40%
Allocation						
ARE	96%	***	78%	***	85%	***
ASS	1%	***	20%	***	13%	***
AER	0%	***	1%	***	0%	***
autres	3%	***	1%	***	2%	***
Perception du RMI						
Oui	2%	14%	2%	20%	3%	20%
Non	98%	86%	98%	80%	97%	80%
Pratique d'une activité réduite						
AR courte	13%	14%	17%	17%	15%	15%
AR longue	8%	26%	10%	26%	10%	27%
Pas d'AR	79%	60%	73%	57%	75%	58%

Source : Données ANPE (FHS échantillon au 1/10ème, Segment D3) - Calculs Dares

Champ : DEFM de catégories 1, 2, 3, 6, 7 et 8

Note : La part des indemnisés et non indemnisés dans le total est estimée à partir des données Unedic

2.1. Les jeunes et l'indemnisation

Au 31 décembre 2006, 523 093 demandeurs d'emploi de moins de 30 ans étaient indemnisés au titre du chômage (assurance et solidarité). Arrivés plus récemment que leurs aînés sur le marché du travail, les jeunes ont plus de difficultés à se constituer des droits à indemnisation. Seuls 45% des demandeurs d'emploi de moins de 30 ans sont indemnisés, contre 53% de l'ensemble des demandeurs d'emploi.

Les jeunes inscrits à l'ANPE se distinguent de l'ensemble des demandeurs d'emploi par une ancienneté sur les listes moins longue et par une indemnisation davantage issue du RAC

Comme pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, l'ancienneté sur les listes de l'ANPE n'apparaît pas discriminante entre les jeunes indemnisés et non indemnisés : 79% des jeunes demandeurs d'emploi indemnisés ont une ancienneté au chômage inférieure à un an, à comparer à 74% chez les non indemnisés. Toutefois, les demandeurs d'emploi de très longue durée sont proportionnellement moins nombreux chez les jeunes (6% chez ceux qui sont indemnisés contre 19% pour l'ensemble des indemnisés et 9% chez les jeunes non indemnisés contre 20% sur le total des non indemnisés).

Lorsqu'ils sont indemnisés, les jeunes demandeurs d'emploi perçoivent pratiquement tous une allocation du régime d'assurance chômage (à 96%, contre 85% sur l'ensemble de la population indemnisée). La principale allocation du régime de solidarité (l'ASS) est en effet attribuée lorsque le demandeur d'emploi a épuisé ses droits à l'assurance chômage et qu'il justifie de cinq ans d'activité salariée dans les dix ans précédant l'inscription à l'ANPE. Ces conditions s'avèrent plus difficiles à remplir pour les jeunes demandeurs d'emploi qui ont naturellement des carrières moins longues sur le marché du travail.

14% des jeunes demandeurs d'emploi non indemnisés perçoivent le RMI. Cette proportion est plus faible que pour l'ensemble des demandeurs d'emploi non indemnisés (20%). Le RMI n'est en effet attribué qu'aux personnes de 25 ans et plus (hors charge de famille). Seuls les jeunes demandeurs d'emploi de 25 à 29 ans (hors charge de famille) peuvent donc y prétendre.

Chez les jeunes demandeurs d'emploi, une répartition par sexe ainsi qu'un comportement d'activité réduite proches de l'ensemble de la population des demandeurs d'emploi

Les jeunes demandeurs d'emploi indemnisés sont majoritairement des hommes (53%), alors que les non indemnisés sont le plus souvent des femmes (55%).

Les jeunes demandeurs d'emploi exercent plus souvent une activité réduite lorsqu'ils ne sont pas indemnisés : 40% contre 21% pour les indemnisés (qui cumulent alors salaire et revenu de remplacement). Comme pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, c'est l'activité réduite longue qui fait la différence : celle-ci concerne 26% des jeunes non indemnisés contre 8% des indemnisés alors que la fréquence de l'activité réduite courte est proche (13-14%) dans les deux populations. L'exercice d'une activité réduite trop longue (plus de 110 heures au cours du mois) ou trop rémunératrice (revenus de plus de 70% du salaire de référence) entraîne en effet la suspension et le report des droits à indemnisation.

Chez les jeunes, comme pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, le niveau de diplôme varie peu selon le statut d'indemnisation. Ainsi, 58% des jeunes demandeurs d'emploi indemnisés ont un niveau inférieur au bac, ce qui est très proche des 54% pour les non indemnisés.

2.2. Les séniors et l'indemnisation

Au 31 décembre 2006, 360 000 demandeurs d'emploi de plus de 50 ans étaient indemnisés au titre du chômage (assurance et solidarité). 67% des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans étaient indemnisés au titre du chômage contre 56% pour l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE. En outre, les dispensés de recherche d'emploi indemnisés, qui s'élèvent à 405 800 fin 2006.

Les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans relèvent plus souvent du régime de solidarité et ont une ancienneté plus longue au chômage. Parmi les indemnisés, 22% des séniors relèvent du régime de solidarité contre 13% de l'ensemble des demandeurs d'emploi. Les séniors remplissent plus facilement que les autres les conditions d'accès à l'ASS (carrière longue).

Un comportement d'activité réduite des séniors proche de l'ensemble des demandeurs d'emploi. Les demandeurs d'emploi séniors exercent plus souvent une activité réduite lorsqu'ils ne sont pas indemnisés : 43% contre 27% pour les indemnisés. Comme pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, c'est l'activité réduite longue qui fait la différence : celle-ci concerne 26% des séniors non indemnisés contre 10% des indemnisés alors que la fréquence de l'activité réduite courte est identique (17%) dans les deux populations. L'exercice d'une activité réduite trop longue ou trop rémunératrice fait perdre le bénéfice des allocations chômage (sous certaines conditions de durée ou de revenus). La répartition des demandeurs d'emploi séniors par ancienneté d'inscription à l'ANPE ou par niveaux de diplôme varie peu selon le statut au regard de l'indemnisation. Ainsi, qu'ils soient indemnisés ou non, une majorité de demandeurs d'emploi de plus de 50 ans a une ancienneté supérieure à un an (58% des indemnisés et 57% des non indemnisés). De même, 78% des indemnisés ont un diplôme inférieur au bac, ce qui est proche des 74% pour les non indemnisés.

22% des personnes entrant en dispense de recherche d'emploi ne sont pas indemnisés

Fin 2006, les trois quarts des dispensés de recherche d'emploi indemnisés sont âgés de 58 ans et plus. Ils sont pour l'essentiel d'anciens ouvriers (37%) ou employés (43%). 68% d'entre eux bénéficient de la DRE depuis moins de deux ans. Sur les 157 640 demandeurs d'emploi de plus de 55 ans sortant des listes de l'ANPE pour DRE courant 2006, 22% n'étaient pas indemnisés au moment de la dispense (cf. tableau dessous). Parmi les entrants en DRE, ceux qui sont indemnisés sont plus âgés que ceux qui ne le sont pas (56% ont 58 ans et plus contre 31% pour les non indemnisés). La part des 58 ans et plus atteint même 67% pour les allocataires de l'assurance chômage lors du passage en DRE.

Caractéristiques des demandeurs d'emploi de 55 ans et plus, toutes catégories, sortant des listes ANPE au motif de DRE en 2006

	Ensemble	Indemnisés lors de la dispense	- dont à l'assurance chômage lors de la dispense	- dont au régime de solidarité lors de la dispense	Non indemnisés lors de la dispense
Ensemble	157 640	123 070	96 790	26 280	34 570
	100%	78%	61%	17%	22%
Sexe					
Hommes	49	50	50	52	45
Femmes	51	50	50	48	55
Age					
55-57 ans	49	43	33	82	69
58-60 ans	44	49	60	12	26
61 ans et plus	7	7	8	6	5
Diplôme					
sans diplôme ou certificat d'études	37	38	36	43	33
BEPC	8	8	9	7	7
BEP CAP	29	30	29	31	28
BAC	11	11	11	10	12
supérieur au BAC	13	12	13	9	17
Inconnu	2	1	1	0	3
Ancienneté sur les listes					
moins de 3 mois	27	25	30	6	31
3 à 6 mois	16	18	22	5	10
6 à 12 mois	13	13	15	9	14
plus de 12 mois	43	43	33	80	44

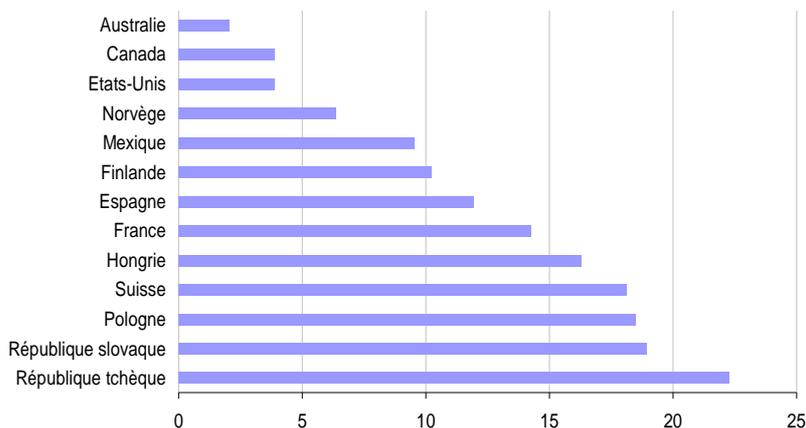
Source : Données ANPE (échantillon au 1/10^{ème} du FHS, Segment D3) – Calculs Dares

3. Trajectoires

3.1. Le chômage de longue durée

L'ancienneté moyenne du chômage est comparativement longue en France.

Ancienneté moyenne au chômage en 2006 (en mois) *Source : OCDE*



Au 31 décembre 2006, 1 344 060 demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE en catégories 1,2,3,6,7,8 sont demandeurs d'emploi de longue durée (soit 40 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi) : ils ont une ancienneté sur les listes supérieure à 12 mois. 699 080 sont demandeurs d'emploi de très longue durée (ancienneté supérieure à 24 mois).

Les demandeurs d'emploi de longue durée inscrits à l'ANPE sont un peu plus âgés et surtout plus souvent en activité réduite que l'ensemble des demandeurs d'emploi

Parmi les demandeurs d'emploi de longue durée inscrits en catégories 1, 2, 3, 6, 7, 8 fin 2006, 48 % ont une ancienneté d'inscription sur les listes comprise entre un et deux ans, 22 % comprise entre deux et trois ans et 30 % supérieure à trois ans (cf. tableau 1). C'est au sein du régime de solidarité que la part des demandeurs d'emploi de longue durée ayant une ancienneté sur les listes de trois ans et plus est la plus élevée (51% des cas). L'ancienneté moyenne des demandeurs d'emploi de longue durée bénéficiant du régime de solidarité atteint trois ans et onze mois.

Les demandeurs d'emploi qui sont sur les listes de l'ANPE depuis plus de 12 mois sont plus âgés que l'ensemble des inscrits (respectivement 23% et 16% ont 50 ans et plus).

Les demandeurs d'emploi de longue durée pratiquent plus souvent une activité réduite que l'ensemble des demandeurs d'emploi (44 % et 33 % respectivement). C'est le cas pour 35 % d'entre eux lorsqu'ils sont indemnisés (contre 25 % sur l'ensemble des indemnisés). Quand ils ne sont pas indemnisés, les demandeurs d'emploi de longue durée exercent surtout plus d'activité réduite longue (36 %, contre 27 % pour l'ensemble des demandeurs d'emploi non indemnisés).

Les répartitions des demandeurs d'emploi de longue durée par sexe et niveau de diplôme sont assez proches de celles observées sur l'ensemble des demandeurs d'emploi, quel que soit le statut au regard de l'indemnisation. Chez les demandeurs d'emploi de longue durée, la part des femmes au sein des demandeurs d'emploi non indemnisés indemnisables est toutefois un peu plus forte, en raison de leur pratique d'activité réduite plus fréquente (63 % contre 57 % sur l'ensemble des demandeurs d'emploi dans cette situation).

Les demandeurs d'emploi de longue durée relèvent davantage du régime de solidarité et sont plus fréquemment en fin de droit.

26 % des demandeurs d'emploi de longue durée indemnisés bénéficient du régime de solidarité, soit pratiquement deux fois plus que sur l'ensemble des demandeurs d'emploi indemnisés (15 %).

Les demandeurs d'emploi de longue durée non indemnisés se trouvent plus souvent en fin de droit du RAC, sans remplir les conditions d'accès pour être éligibles à l'ASS. Ils sont en effet 32 % à avoir été indemnisables depuis leur inscription sans l'être encore fin 2006 (contre 17 % sur l'ensemble des demandeurs d'emploi). Inversement, les demandeurs d'emploi de longue durée non indemnisés sont moins nombreux à ne jamais avoir été indemnisables depuis leur inscription (37 %, contre 57 % sur l'ensemble des non indemnisés).

Tableau 1 : Profil des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an sur les listes de l'ANPE selon le statut au regard de l'indemnisation au 31 décembre 2006

	Demandeurs d'emploi de longue durée			Ensemble de la population		
	indemnisés	non indemnisés	ensemble	indemnisés	non indemnisés	ensemble
<i>Part dans l'ensemble (y.c DRE indemnisés)</i>	**	**	**	60%	40%	100%
Part dans le total	57%	43%	100%	56%	44%	100%
Sexe						
homme	51%	40%	45%	51%	42%	47%
femme	49%	60%	55%	49%	58%	53%
Age						
moins de 30 ans	15%	25%	20%	29%	39%	34%
30 à 50 ans	57%	58%	57%	53%	49%	51%
50 ans et plus	28%	18%	23%	19%	12%	16%
Diplôme						
sans diplôme ou certificat d'études	22%	21%	21%	18%	19%	18%
de BEPC à BEP CAP	46%	44%	45%	48%	44%	46%
BAC et supérieur	32%	35%	33%	33%	37%	34%
Ancienneté sur les listes						
moins de 6 mois	0%	0%	0%	42%	46%	44%
de 6 à 12 mois	0%	0%	0%	19%	15%	17%
de 12 à 24 mois	50%	46%	48%	20%	18%	19%
de 24 à 36 mois	20%	25%	22%	8%	10%	9%
plus de 36 mois	30%	30%	30%	12%	12%	12%
Perception du RMI						
oui	3%	24%	13%	3%	20%	11%
non	97%	76%	87%	97%	80%	89%
Pratique d'activité réduite						
AR courte	20%	18%	19%	15%	15%	15%
AR longue	15%	36%	25%	10%	27%	18%
Par d'AR	65%	47%	56%	75%	58%	67%
Parmi les non indemnisés :						
indemnisables	*	31%		*	27%	
non indemnisables ayant été indemnisés	*	32%		*	17%	
jamais indemnisables	*	37%		*	57%	
Parmi les indemnisés :						
RAC	74%	*		85%	*	
solidarité	26%	*		15%	*	

Source : Données ANPE (FHS échantillon au 1/10ème, Segment D3) - Calculs Dares

Champ : DEFM de catégories 1, 2, 3, 6, 7 et 8

Note : La part des indemnisés et non indemnisés dans le total est estimée à partir des données Unedic

3.2. L'activité réduite

Depuis 1986, l'Unedic autorise le cumul par les allocataires de l'assurance chômage de leur allocation et de revenus d'activité (appelée activité réduite).

Pour mémoire : Ce cumul est conçu comme une « incitation à la reprise d'emploi »² du moment que cette activité ne dépasse par 110 heures au cours du mois, ou ne génère pas des revenus supérieurs à 70% du salaire mensuel de référence de l'allocataire. En dessous de ces limites, l'allocation est maintenue mais réduite d'un montant correspondant à un nombre de jours non indemnisés du fait de l'activité réduite³. Aucune restriction ne s'applique à l'exercice d'activité réduite des demandeurs d'emploi non indemnisables. L'information sur la pratique d'une activité réduite est déclarative (mais vérifiée pour les demandeurs d'emploi indemnisables) et issue des déclarations de situation mensuelle.

Une pratique en hausse constante

Entre janvier 1996 et janvier 2006, le nombre de demandeurs d'emploi en activité réduite a presque doublé (+94%). En décembre 2006, 33% des demandeurs d'emploi en catégories 123678 déclaraient une activité réduite, soit 1 103 900 demandeurs d'emploi, dont 45% une activité réduite courte (de moins de 78 heures) et 55% une activité réduite longue (de 78 heures et plus).

Le nombre de demandeurs d'emploi déclarant une activité réduite courte (de moins de 78 heures) a crû continûment entre 1996 et 2006. Le nombre de demandeurs d'emploi déclarant une activité réduite longue, bien que marqué également par une tendance générale à la hausse, est plus sensible aux évolutions conjoncturelles du marché du travail.

Entre 15% et 25% (entre 1998 et 2006) des demandeurs d'emploi indemnisés exercent une activité réduite (tendance à la hausse) et entre 30% et 45% des demandeurs d'emploi non indemnisés (idem).

Une pratique qui concerne principalement les femmes et les chômeurs de longue durée

Les demandeurs d'emploi en activité réduite sont **plus souvent des femmes**, ce d'autant plus que l'activité déclarée est courte : ainsi, en 2006, 57% des demandeurs d'emploi en activité réduite et 62% des demandeurs d'emploi en activité réduite courte sont des femmes, contre 53% pour ceux qui ne pratiquent pas d'activité réduite.

Les demandeurs d'emploi en activité réduite ont **une ancienneté sur les listes de l'ANPE plus grande** : 52% d'entre eux sont des chômeurs de longue durée (CLD, plus de 12 mois d'ancienneté sur les listes), alors que les CLD représentent 32% de ceux qui ne pratiquent pas d'activité réduite, en moyenne sur 2006.

Les demandeurs d'emploi en activité réduite sont plus souvent indemnisables que ceux qui n'en pratiquent pas (72% contre 60%). Ils sont en revanche beaucoup moins souvent indemnisés (41% contre 59%), particulièrement lorsqu'ils déclarent une activité réduite longue : seuls 27% d'entre eux sont alors indemnisés. Les demandeurs d'emploi ayant une activité réduite très longue (plus de 110 heures) voient en effet le versement de leur allocation suspendu et reporté dans le temps.

Les gains liés à l'exercice d'une activité réduite sont plus importants chez les hommes (898 €) que les femmes (642 €), sur le champ des seuls allocataires qui cumulent allocation et revenu

² Convention Unedic du 18 janvier 2006

³ Ce nombre de jours est calculé en divisant le revenu d'activité par le salaire journalier de référence qui a servi au calcul de l'allocation (seuls 80% de ce nombre de jours sont pris en compte pour les 50 ans et plus). Ces jours ne sont pas déduits des droits de l'allocataire, mais simplement reportés. Le montant déduit des allocations est alors égal au produit du nombre de jours non indemnisés et du montant journalier d'allocation.

d'activité (cf. tableau 2). Ils augmentent en outre avec l'âge : 578 € pour les moins de 25 ans, 786 € pour les 25-49 ans et 828 € pour les 50 ans et plus.

La pratique d'activité réduite aurait un effet sur le retour à l'emploi durable difficile à mettre en évidence.

Les travaux de recherche menés sur l'évaluation de l'efficacité du dispositif d'activité réduite de l'Unédic ont conclu à l'existence d'un réel effet incitatif à exercer ce type d'activité, mais l'impact de ce dispositif sur le retour durable à l'emploi n'est pas clairement mis en évidence par les études empiriques.

Ainsi, les travaux de M. Gurgand⁴ montrent que le dispositif d'activité réduite (i.e. la possibilité de cumul allocation - revenu et ses modalités) incite réellement les demandeurs d'emploi indemnisés à exercer une activité réduite, et donc favorise leur reprise d'emploi, même s'il s'agit souvent d'un emploi d'attente. L'auteur se refuse cependant à conclure sur l'impact de l'activité réduite sur le retour définitif à l'emploi et donc la sortie des listes de l'ANPE vers l'emploi, dans la mesure où la modélisation qu'il a adoptée n'est pas adaptée à trancher cette question.

Les travaux de P. Granier et X. Joutard⁵ portent, eux, plus généralement sur la propension à exercer une activité réduite et l'impact de celle-ci sur le retour à l'emploi, à travers la sortie des listes de l'ANPE et donc le retour vers une forme d'emploi plus durable et stable. Ils concluent à l'existence d'impacts différenciés suivant les caractéristiques des demandeurs d'emploi, notamment le sexe, et jouant en deux temps : l'activité réduite joue dans un premier temps au moment où elle s'exerce, surtout aux alentours du douzième mois sur les listes, sur la probabilité instantanée de retour à l'emploi. Son impact peut alors être positif comme négatif, suivant la population considérée. Elle a ensuite un impact positif à long terme, sans doute lié à la proximité avec le marché du travail qu'elle contribue à entretenir. Les résultats sont cependant à prendre avec précaution, dans la mesure où les auteurs n'ont pas tenu compte dans leur modélisation de l'impact de l'arrivée de la fin de droits à l'indemnisation sur les vitesses de sortie vers l'emploi.

⁴ M. Gurgand, « Activité réduite : le dispositif d'incitation de l'Unedic est-il incitatif ? », *Travail et Emploi*, n°89, janvier 2002

⁵ P. Granier, X. Joutard, « L'activité réduite favorise-t-elle la sortie du chômage ? » *Economie et Statistique*, n°321-322, 1999

Tableau 1 : Caractéristiques des demandeurs d'emploi suivant leur pratique d'activité réduite

	Caractéristiques des demandeurs d'emploi en 2006 (en moyenne annuelle)				
	En activité réduite			Sans activité réduite	Ensemble des DEFM 123678
	Ensemble	courte	longue		
Sexe					
homme	43%	38%	47%	47%	46%
femme	57%	62%	53%	53%	54%
Tranches d'âge					
moins de 25 ans	18%	17%	19%	17%	18%
de 25 à 49 ans	70%	70%	71%	69%	69%
plus de 50 ans	12%	13%	10%	14%	13%
Diplôme					
sans diplôme ou certificat d'études	17%	19%	16%	19%	19%
de BEPC à BEP CAP	46%	45%	47%	46%	46%
BAC et supérieur	37%	36%	37%	35%	36%
Ancienneté sur les listes					
moins de 6 mois	29%	31%	27%	48%	42%
de 6 à 12 mois	19%	18%	19%	19%	19%
plus de 12 mois	53%	51%	53%	32%	39%
Indemnité					
Indemnisable	72%	68%	75%	60%	64%
Non indemnisable	28%	32%	26%	40%	36%
Indemnisation					
Indemnisés	41%	57%	27%	59%	53%
Non indemnisés	59%	43%	73%	41%	47%

Source : Données ANPE (échantillon au 1/10^{ème} du FHS, Segment D3) – Calculs Dares

Tableau 2 : Caractéristiques des allocataires cumulant allocation du RAC et revenu d'activité en juin 2005

		effectifs (nombre de personnes)	effectifs (en % du total)	Gains moyens de l'AR (euros par mois)	Prestations moyennes de l'assurance chômage (euros par mois)	Revenu total moyen (euros par mois)	Durée moyenne non indemnisée pour cause d'AR (jours/mois)
homme	< 25 ans	29 971	6,4%	623	450	1073	12
	25 - 49 ans	159 056	34,1%	905	781	1686	11
	50 ans et plus	40 834	8,8%	1073	1112	2185	9
	Total	229 861	49,3%	898	788	1686	11
femme	< 25 ans	27 601	5,9%	528	427	955	11
	25 - 49 ans	156 627	33,6%	664	540	1204	11
	50 ans et plus	51 812	11,1%	635	607	1242	8
	Total	236 040	50,7%	642	539	1181	10
Total	< 25 ans	57 572	12,4%	578	439	1017	12
	25 - 49 ans	315 683	67,8%	786	660	1446	11
	50 ans et plus	92 646	19,9%	828	824	1652	8
	Total	465 901	100,0%	769	660	1429	10

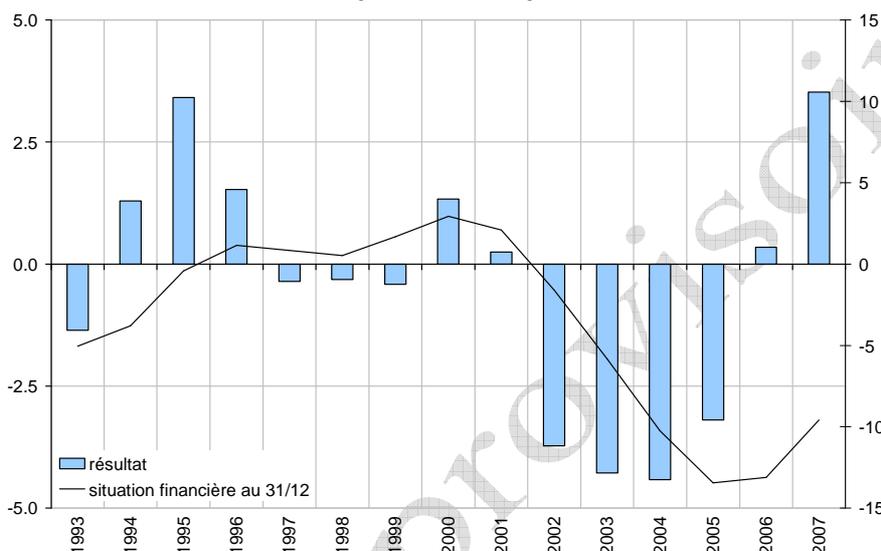
Source : Données Unedic

4. Situation financière des régimes

4.1. Evolutions récentes de la situation financière de l'assurance chômage

Le solde de l'assurance chômage et donc sa situation financière (voir graphique 1) connaissent d'importantes fluctuations. Après une dégradation brutale en 2002, l'Unedic a connu quatre années de déficits importants (3,9 Mds € en moyenne entre 2002 et 2005) avant de renouer avec l'équilibre en 2006 et de dégager un excédent de 3,5 Mds € en 2007.

Graphique 1 : solde de l'assurance chômage et situation financière en fin d'année



Lecture : le solde est figuré en bâtons (échelle de gauche, en Mds €), la courbe décrit la trajectoire de la dette de l'assurance chômage (échelle de droite, en Mds €).

Les variations du solde sont essentiellement le fait des évolutions des dépenses, nettement plus volatiles que les recettes.

Les recettes sont constituées à 96% des recettes de cotisation qui, hors modification des taux de cotisation, évoluent au rythme de la masse salariale (4,1% par an en moyenne depuis 10 ans).

Les dépenses d'indemnisation du chômage⁶ constituent l'essentiel (81%) des dépenses de l'Unedic. Ces dépenses sont tributaires des évolutions du chômage et des règles d'indemnisation. A règles d'indemnisation inchangées et en situation de stabilité du taux de chômage, compte tenu des règles d'indemnisation en vigueur⁷, ces dépenses devraient augmenter à un rythme un peu inférieur à celui de la masse salariale (de l'ordre de 0,5 à 0,7 point de pourcentage). Le solde correspond aux différentes dépenses d'intervention, au service de la dette et aux dépenses de fonctionnement.

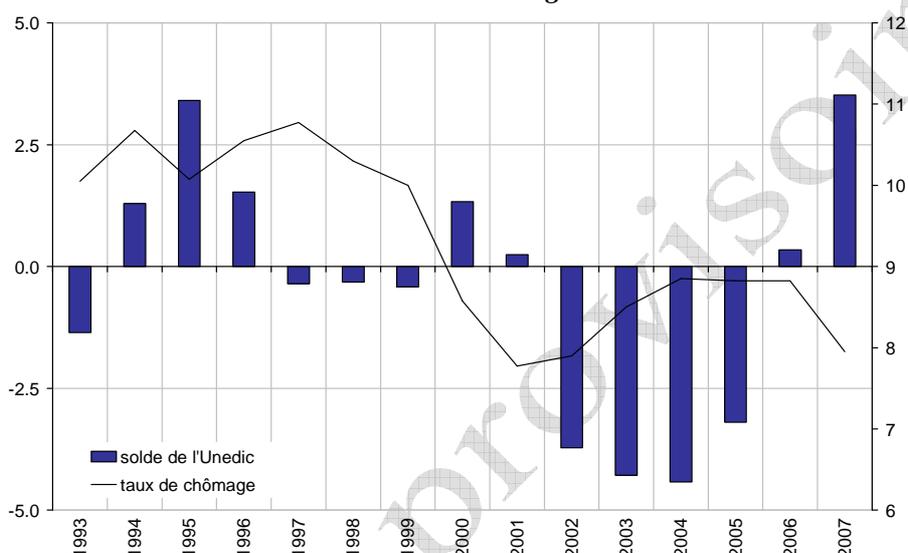
⁶ Dépenses d'indemnisation directes (indemnisation versées, nettes des prélèvements retraite) et indirectes (versements aux caisses de retraite)

⁷ L'indemnisation est fonction d'un salaire de référence, calculé sur la base des salaires perçus au cours des 12 derniers mois. S'il est intégralement composé de salaires antérieurs au 1^{er} janvier, le salaire de référence est revalorisé au 1^{er} juillet en fonction d'un taux fixé par le conseil d'administration de l'Unedic. Le choix de ce taux est arbitraire, en pratique, il est généralement un peu supérieur à l'inflation.

Le solde de l'assurance-chômage est par nature extrêmement cyclique : en période d'expansion, les recettes (constituées pour l'essentiel des cotisations) s'accroissent alors que la diminution du nombre de chômeurs indemnisés réduit les dépenses de l'Unedic. Inversement, en période de récession, le déficit du régime se creuse sous le double effet de la baisse des recettes de cotisations et de la hausse du coût de l'indemnisation. Cette cyclicité du solde de l'Unedic permet au régime d'assurance-chômage de jouer un rôle de stabilisateur automatique.

Si les évolutions du solde de l'Unedic sont en partie expliquées par les évolutions conjoncturelles, elles sont aussi le fait des modifications des paramètres de l'assurance chômage (notamment, taux de cotisation, règles d'indemnisation) intervenant notamment à l'occasion de la renégociation de la convention d'assurance chômage (voir graphique 2).

Graphique 2 : solde de l'assurance chômage et taux de chômage



Lecture : le solde est figuré en bâtons (échelle de gauche, en Mds €), la courbe décrit la trajectoire du taux de chômage (échelle de droite).

Ainsi, la dégradation très rapide du solde de l'Unedic entre 2000 (+1,3 Mds €) et 2002 (-3,7 Mds €) alors même que le chômage diminuait (8,6 % en moyenne annuelle en 2000, 7,8% en 2001 et 7,9% en 2002) traduit d'abord l'impact des changements intervenus à l'occasion de la convention du 1^{er} janvier 2001. De même, l'amélioration du solde entre 2004 et 2006 dans un contexte de stabilité relative du chômage résulte des mesures de redressement prises dans le protocole d'accord du 20 décembre 2002 et par la convention du 1^{er} janvier 2004.

4.2. Situation financière du régime d'assurance chômage à l'horizon 2011

Projections réalisées par la Direction des Etudes et des Statistiques de l'Unédic

La Direction des Etudes et des Statistiques de l'Unédic a procédé à des projections jusqu'en 2011 sur des hypothèses et une méthodologie qui lui sont propres.

Cadrage macroéconomique

Pour le cadrage macroéconomique, cet exercice s'appuie sur les perspectives économiques suivantes :

- le taux de croissance de 1,6% en 2008 et 1,7% en 2009. A moyen terme, la projection table sur une croissance de 2% par an.
- La masse salariale privée serait dynamique en 2008 (4,6%) en 2008, puis évoluerait à un rythme plus modéré (autour de 4% par an)
- L'inflation (IPC hors tabac) serait de 2,1% en 2008 et évoluerait par la suite à un rythme de 1,7%, pour atteindre 1,6% en 2011.

Dans ce contexte, la baisse du nombre de demandeurs d'emploi (DEFM cat. 1) se poursuivrait, au rythme de 99 000 en 2008, 125 000 en 2009, 152 000 en 2010 et 114 000 en 2011.

Résultats financiers de l'Assurance chômage

Les projections portant sur les années 2009 à 2011 sont réalisées à réglementation inchangée mais intègrent le transfert de 10% des cotisations vers le nouvel opérateur fusionné à partir de 2009.

Dans ces conditions, les résultats financiers de l'Assurance chômage pourraient présenter un excédent de 4,6 milliards en 2008, 4,9 milliards en 2009, 6,9 milliards en 2010 et 8,0 milliards en 2011 (cf. graphique 1).

La situation financière de l'Assurance chômage serait alors proche de l'équilibre (-69 millions) au 31 décembre 2009 pour atteindre +14,8 milliards au 31 décembre 2011.

**Tableau 1. Projections financières de l'Unédic (en Mds€)
à paramètres d'indemnisation inchangés**

	2007	2008	2009	2010	2011
dépenses	27,0	25,9	26,6	26,0	26,4
recettes	30,5	30,5	31,5	32,9	34,4
solde	3,5	4,6	4,9	6,9	8,0
situation financière	-9,9	-5,0	-0,1	6,8	14,8

4.3. Régime d'assurance chômage et régime de solidarité

Le régime d'assurance chômage recouvre les allocations d'aide au retour à l'emploi (ARE) versées par les institutions gestionnaires du régime d'assurance chômage.

Le régime de solidarité est constitué des allocations prévues aux articles L. 351-9 et suivants du code du travail, et notamment de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation équivalent retraite (AER) qui peut être de remplacement ou de complément à l'ARE et de l'allocation d'insertion (AI) à laquelle s'est substituée en 2006 l'allocation transitoire d'attente (ATA). Ces allocations représentent un revenu de remplacement versées généralement sous conditions de ressources à certaines catégories de demandeurs d'emploi non couvertes par le régime d'assurance chômage. Ces allocations peuvent soit prendre le relais de l'ARE après épuisement des droits, (c'est notamment le cas de ASS), soit la compléter (AER de complément). Enfin, outre ces allocations de solidarité, il convient de mentionner l'allocation de fin de formation (AFF) qui prend le relais de l'AREF (ARE-Formation) et permet aux demandeurs d'emploi (inscrits en catégorie 4 à l'instar de ceux qui sont en AREF), sous certaines conditions, de poursuivre leur formation jusqu'à son terme (article L. 351-10-2 du Code du travail).

La comparaison des grandes caractéristiques des allocataires de l'ARE, de l'ASS et de l'AER fait apparaître les éléments suivants :

- un pourcentage élevé d'allocataires dispensés de recherche d'emploi (DRE) pour les allocations du régime de solidarité (plus d'un tiers pour l'ASS et la quasi-totalité pour l'AER), ce qui s'explique par la pyramide des âges (l'ASS prenant le relais de l'ARE, ses bénéficiaires sont plus âgés) ainsi que par les conditions d'accès aux dispositifs (l'AER étant réservée aux chômeurs âgés ayant déjà validé 160 trimestres au titre de l'assurance vieillesse, la DRE peut être accordée dès l'entrée dans le dispositif, quel que soit l'âge) ;
- la proportion des plus de 55 ans est beaucoup plus élevée chez les bénéficiaires de l'ASS (22%) et de l'AER (94%) que chez les bénéficiaires de l'ARE (6,3%). Pour l'AER, il s'agit là encore d'un phénomène entièrement explicable par les conditions d'attribution. S'agissant des bénéficiaires de l'ASS, la structure par tranches d'âge met en évidence que cette allocation concerne une population plus âgée que l'ARE ;
- enfin, la durée d'indemnisation est beaucoup plus longue pour les personnes en ASS et en AER, du fait de la réglementation applicable (pas de limitation de durée pour le versement de l'ASS et de l'AER, sous réserve que les allocataires respectent toujours les conditions de ressources).

Montants financiers et ordres de grandeur comparés du régime d'assurance chômage (RAC) et du régime de solidarité (cf. tableaux 2 et 3)

Au 31 décembre 2007, le nombre d'allocataires en cours d'indemnisation pour les deux régimes (ARE et régime de solidarité) s'élève à 2 162 600. Cet effectif représente un montant d'allocations de 23 682 M€ s'il est uniquement pris en considération les montants d'allocations ou de 25 969 M€ s'il est tenu compte des versements réalisés par le régime d'assurance chômage aux régimes de retraite pour les bénéficiaires de l'ARE.

Lien entre le régime d'assurance chômage et le régime de solidarité :

Une interconnexion entre le régime d'assurance chômage et celui de la solidarité se constate, notamment au moment de l'étude des admissions en ASS. Sur ce point précis en effet, le lien est fort puisque les demandeurs d'emploi peuvent demander le bénéfice de l'ASS après épuisement de leurs droits au régime d'assurance chômage de droit commun⁸

Environ 5,5% de bénéficiaires de l'ASS n'ont pas eu d'ouverture de droits au régime d'assurance chômage précédant leur entrée à l'allocation. Ces allocataires sont notamment ceux disposant de reliquats de droits ASS pouvant être ouverts sans avoir perçu l'ARE ou ceux âgés de 50 ans et plus qui peuvent demander le bénéfice de l'ASS à la place de l'allocation chômage (art. L.351-10 CT).

C'est pourquoi, il peut être considéré que 167 000 demandeurs d'emploi après avoir épuisé leurs droits au régime d'assurance chômage basculent vers l'ASS en 2006.

Effet de basculement de l'ARE vers l'ASS - Nombre d'admissions à l'ASS sur les années 2006 et 2007 (trois premiers trimestres connus)

Admissions/ Réadmissions à l'ASS			
2006		cumul	issues du RAC (94,5%)
1er trimestre 2006	46 169	175 712	166 552
2e trimestre 2006	43 219		
3e trimestre 2006	43 852		
4e trimestre 2006	42 472		
2007		cumul (trim.1,2,3)	issues du RAC (94,5%)
1er trimestre 2007	45 852	113 681	107 755
2e trimestre 2007	34 053		
3e trimestre 2007	33 776		

Source : Unédic

⁸ Sauf dans quelques cas particuliers marginaux (cas prévus à l'article L. 351-13 du code du travail)

ANNEXE

Précisions méthodologiques relatives aux tableaux détaillés

Le nombre d'allocataires retenu est celui constaté au 31 décembre de chaque année. Les montants indiqués sont les montants dépensés au cours d'une année (source : Prévision d'équilibre technique de l'Unédic pour le RAC, documents DGEFP pour la solidarité, documents DREES et données DARES (FHS) pour le RMI). Pour 2007, les données sont partiellement provisoires. (nd : non disponible) Calculs : DGEFP

Tableau 1 : Part respective de chaque mode d'indemnisation au 31 décembre 2004, 2005 et 2006

	déc.-04	%	déc.-05	%	déc.-06	%	déc.-07	%
"potentiel" indemnisable (DEFM+DRE) dont:	4 356 750	100	4 220 800	100	3 840 100	100	3 519 120	100
Non indemnisés au sens large	1 298 799	29,8	1 351 983	32,0	1 196 214	31,2	1 356 520	38,5
Indemnisés au sens large dont:	3 057 951	70,2	2 868 817	68,0	2 643 886	68,8	-	-
* Régime chômage	2 712 730	62,3	2 510 890	59,5	2 322 900	60,5	2 162 600	61,5
RAC	2 285 810	52,5	2 052 950	48,6	1 866 140	48,6	1 746 600	49,6
solidarité	426 920	9,8	457 940	10,8	456 760	11,9	416 000	11,8
* RMIstes inscrits	345 221	7,9	357 927	8,5	320 986	8,4	nd	nd

Tableau 2: Mise en perspective entre 2004 et 2007 du nombre d'allocataires et des montants financiers versés par le RAC et le régime de Solidarité

	Fin 04	Fin 05	Evolution (%) 2004-2005	Fin 06	Evolution (%) 2005-2006	Fin 07	Evolution (%) 2006-2007	Evolution (%) 2004-2007
Effectif								
RAC (ARE-AUD-ACA)	2 285 810	2 052 950	-10,2%	1 866 140	-9,1%	1 746 600	-6,4%	-23,59%
Régime de Solidarité	426 920	457 940	7,3%	456 760	-0,3%	416 000	-8,9%	-2,56%
Total	2 712 730	2 510 890	-7,4%	2 322 900	-7,5%	2 162 600	-6,9%	-20,28%
Montants financiers en M€								
RAC (ARE-AUD-ACA)	24 936	24 459	-1,9%	22 390	-8,5%	20 761	-7,3%	-16,70%
Régime de Solidarité	2 586	2 703	4,5%	2 945	9,0%	2 921	-0,8%	13,00%
Total	27 522	27 162	-1,3%	25 335	-6,7%	23 682	-6,5%	-14,00%

Tableau 3: Synthèse-Comparaison RAC et solidarité

Allocations	2004		2005		2006		2007 (en cours de consolidation)	
	allocataires au 31 déc.	montant (M€)	allocataires au 31 déc.	montant (M€)	allocataires au 31 déc.	montant (M€)	allocataires au 31 déc.	montant (M€)
Régime d'assurance chômage (RAC) yc AREF								
RAC (ARE+AREF+retraites) dont:	2 395 750	28 383	2 156 760	28 275	1 963 810	26 089	1 840 600	23 962
ARE-AUD-ACA	2 285 810	24 936	2 052 950	24 459	1 866 140	22 390	1 746 600	20 761
<i>dont annexes VIII et X</i>	72 080	1 170	70 386	1 187	74 457	1 209	76 579	nd
AREF	109 940	1 038	103 810	968	97 670	870	94 000	914
caisses de retraite		2 409		2 848		2 829		2 287
Régime de solidarité yc AFF								
Régime de solidarité dont:	438 519	2 734	477 204	2 871	471 896	3 174	416 000	3 152
ASS	346 050	2 017	376 052	2 035	367 839	2 145	323 500	1 999
AER (AER-R pour le nombre d'allocataires)	32 250	376	41 350	443	59 750	571	68 300	779
AI-ATA	47 360	188	33 380	162	22 790	108	21 200	66
Allocations intermittents (FDS+ Fonds Intermittents Provisoire)	1 445	6	7 329	64	6 507	120	3 000	78
AF-CNE					ns	0,44	ns	0,16
AFF	11 414	147	19 093	167	15 010	230	nd	230
Total [RAC (avec contributions caisse de retraite) + solidarité]		31 117		31 146		29 263		27 114
Total [RAC (ARE-AREF) + solidarité]	2 834 269	28 707	2 633 964	28 297	2 435 706	26 435	2 256 600	24 826
RMI et nombre de RMistes inscrits sur la liste des DE								
effectif total	1 238 460	5 435	1 289 555	5 848	1 278 753	6 218	1 172 000	
nombre d'inscrits sur la liste des DE	345 221	1 794	357 927	2 047	320 986	1 928	nd	
Total [RAC + solidarité + RMI inscrits en tant que DE]	3 179 490	29 316	2 991 891	29 209	2 756 692	27 262	nd	
Total DEFM (1-3;6-8)+DRE	4 356 753		4 220 803		3 840 100		3 519 117	

Précisions méthodologiques relatives aux tableaux détaillés ci-dessous : Les montants indiqués sont les montants dépensés au cours d'une année (source Prévision d'équilibre technique de l'Unédic pour le RAC, documents DGEFP pour la solidarité, documents DREES pour le RMI). Pour le nombre de bénéficiaires du RMI inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi, les proportions retenues sont de 31% pour 2006, 34% pour 2005, 33% pour 2004, proportions fournies par la DREES à partir du panel Eniams (données non disponibles pour 2007). Pour le nombre de RMistes indemnisés par le RAC ou la solidarité: source FHS. Pour 2007, les données sont partiellement provisoires. (nd : non disponible)

Calculs :

DGEFP

5. Comparaisons internationales

5.1. Comparaison des paramètres financiers des régimes européens d'assurance chômage

5.1.1. Comparaison européenne des principaux paramètres financiers des régimes d'indemnisation chômage

L'indemnisation

- Le montant de l'allocation chômage est partout fonction de l'ancien salaire à deux exceptions près : la Grande-Bretagne et l'Irlande où l'allocation est forfaitaire.

- Le taux d'indemnisation apparaît très variable : de 55% du salaire brut de référence en Belgique (pour certains allocataires) à 90% du salaire brut de référence au Danemark.

La France présente des taux d'indemnisation **voisins ou légèrement supérieurs à ceux de ses autres partenaires européens** (Allemagne, Espagne, Belgique) : entre 57,4% pour les salaires les plus élevés et 75% pour les salaires les plus faibles.

Les **profils d'indemnisation** sont également variés et peuvent être caractérisés par :

- une **dégressivité dans le temps de l'indemnisation** :

- en Suède, l'allocation s'élève à 80% du salaire moyen au cours des 12 derniers mois pendant les 200 premiers jours de chômage. Du 201^e au 300^e jour, elle ne représente plus que 70% du salaire moyen, puis 65% à partir du 301^e jour ;
- en Norvège, le taux de remplacement de 75% est ensuite dégressif toutes les 80 semaines ;
- en Espagne, le montant de l'allocation est de 70% du salaire de référence pendant les 6 premiers mois, puis de 60% dudit salaire jusqu'au terme de la durée des droits ;
- en Italie, un taux d'indemnisation dégressif dans le temps s'applique également : 60% pendant les 6 premiers mois, 50% le 7^{ème} mois, puis 40% jusqu'à épuisement des droits.

- l'existence de montants plafonds et/ou plachers pour l'allocation d'assurance. **La France se distingue par le montant-plafond le plus élevé** parmi les pays examinés : 5642,90€.

Les contributions

Les taux de cotisation à l'assurance chômage divergent nettement selon les pays, allant de 2,33% (taux global) en Belgique à 8,25% aux Pays-Bas. Avec un taux global de cotisation à l'assurance chômage de 6,4%, **la France se situe dans la moyenne haute**.

Comme en France, la plupart des pays se distinguent par un partage du financement entre employeurs et salariés, dans des proportions variables : contributions équivalentes en Allemagne, rapport de 1 à 1,67 en France, rapport de 1 à 4 en Espagne; les contributions des employeurs sont généralement sensiblement supérieures à celles des salariés. D'autres pays ont choisi de ne pas soumettre à cotisation les employeurs (Danemark) ou les salariés (Italie). En outre, le financement de l'assurance chômage peut ne pas faire l'objet d'une cotisation spécifique, mais se trouver intégrée dans une contribution globale à la sécurité sociale prélevée sur les salaires, comme en Grande-Bretagne, en Irlande et au Portugal.

Enfin, la France se caractérise, comme de nombreux autres pays, par un taux de cotisation uniforme quel que soit le montant du salaire, alors que certains régimes comportent une forme de dégressivité plus ou moins accentuée. L'Espagne pratique une sur-cotisation sur les CDD, l'intérim et le temps partiel.

Source Unedic au 1^{er} janvier 2008

Etat	Taux de cotisation	Montant de l'indemnisation	Notion de salaire de référence	Plafonds et planchers (si applicables)
Allemagne	3,30% dont 1,65% employeurs et 1,65% salariés	60 ou 67% du salaire de référence, selon que l'allocataire a des enfants ou non	Salaire mensuel net antérieur, c'est-à-dire notamment après déduction des charges sociales et IR	Plafond de salaire de référence (brut/mois): ex-All. de l'Ouest : 5300€ / ex-All. de l'Est : 4500€ Montant maximal de l'allocation mensuelle : ex-All. de l'Ouest : 2166€ / ex-All. de l'Est : 1908€ Pas de montant minimal
Belgique	2,33% dont 1,46% employeurs et 0,87% salariés	Constante ou dégressive suivant la situation familiale, l'âge et la période de chômage en cours (3 périodes) : - de 55 à 60% du salaire la 1 ^{ère} année, selon la situation familiale - puis de 40 à 60% les deux périodes suivantes, selon la situation familiale et l'âge	Salaire journalier brut moyen calculé sur l'ensemble de la période de chômage considérée	Plafond de salaire de référence (brut/mois) : 1832,49€ Montant minimal de l'allocation mensuelle : 598€, 797,94€ ou 949,52€ selon situation familiale Montant maximal de l'allocation mensuelle : 1062,88€ ou 1099,54€ selon situation familiale
Danemark	Financement aux 2/3 par l'impôt et pour 1/3 par les cotisations des adhérents (environ 452€/an) Pas de cotisations employeurs	90% du salaire de référence	Salaire journalier	Pas de plafond de salaire de référence Montant minimal de l'allocation mensuelle : 1634,95€ sous certaines conditions, pour certains allocataires Montant maximal de l'allocation mensuelle : 2043,61€
Espagne	7,30% dont 5,75% employeurs et 1,55% salariés Surcotisation pour les contrats courts : 8,3% pour les CDD temps plein, et 9,3% pour les CDD temps partiel et l'intérim	Dégressive dans le temps : 70% du salaire de référence pendant les 6 premiers mois , puis 60% dudit salaire jusqu'au terme de la durée des droits.	Salaire mensuel brut moyen (hors heures supplémentaires) calculé sur les 6 derniers mois	Pas de plafond de salaire de référence Montant minimal de l'allocation mensuelle : 475€ si aucun enfant à charge, 636€ si un ou plusieurs enfants à charge Montant maximal de l'allocation mensuelle : 1040€ si aucun enfant à charge, 1189€ si un seul enfant à charge, 1337€ si 2 enfants ou plus à charge
France	6,40% dont 4% employeurs et 2,40% salariés	De 57,4 à 75% selon le salaire de référence uniquement	Salaire journalier brut moyen calculé sur les 12 derniers mois	Plafond de salaire de référence (brut) : 11092€ Montant minimal de l'allocation mensuelle : 791€ ou 75% du salaire de référence si ce montant est inférieur Montant maximal de l'allocation : 5643€ (net)
Grande-Bretagne	Cotisation globale à la sécurité sociale	Forfaitaire suivant l'âge : - 16-17 ans : 51,21€ (35,65£) par semaine - 18-24 ans : 67,30€ (46,85£) par semaine - 25 ans et plus : 84,97€ (59,15£) par semaine	Pas applicable	Pas de plafond de salaire de référence (pas applicable) Montant maximal de l'allocation mensuelle : de 221,90€ à 368,20€ Pas de montant minimal

Irlande	<i>Cotisation globale à la sécurité sociale</i>	Forfaitaire (197,80€ par semaine), mais minorée si salaire de référence inf. à 150€ par semaine. + suppléments forfaitaires suivant situation familiale	Salaire hebdomadaire brut moyen calculé sur l'ensemble de l'année fiscale de référence	Pas de plafond de salaire de référence Montant maximal de l'allocation mensuelle : 857,13€ + suppléments familiaux, le cas échéant Pas de montant minimal
Italie	Cotisations uniquement à la charge des employeurs (+ participation de l'Etat), aucune cotisation à la charge des salariés. Les taux de cotisation diffèrent selon la nature de l'activité (ex : 1,31% dans l'industrie, et 2,41% dans le bâtiment) et la taille de l'entreprise et selon le statut du travailleur dans l'entreprise, mais s'appliquent toujours sur l'intégralité du salaire, quel que soit son montant.	60% pendant les 6 premiers mois, 50% le 7^{ème} mois, puis 40% jusqu'à épuisement des droits	Salaire mensuel brut moyen calculé sur les 3 derniers mois	Pas de plafond de salaire de référence Montant maximal de l'allocation mensuelle : de 858,58€, ou 1031,93€ si salaire de référence sup. à 1857,48€ Pas de montant minimal
Luxembourg	Financement par l'impôt	80% du salaire de référence , portés à 85% si enfant(s) à charge	Salaire mensuel brut antérieur	Pas de plafond de salaire de référence Montant maximal de l'allocation mensuelle : 3925,70€ Pas de montant minimal
Pays-Bas	8,25% dont 4,75% employeurs et 3,50% salariés	75% du salaire de référence pendant les 2 premiers mois , puis 70% de ce salaire	Salaire journalier	Plafond de salaire de référence : 3850,40€ Montant maximal de l'allocation mensuelle : 2887,80€ Pas de montant minimal
Portugal	<i>Cotisation globale à la sécurité sociale</i>	65% du salaire de référence	Salaire mensuel brut antérieur	Pas de plafond de salaire de référence Montant minimal de l'allocation mensuelle : 407,41€ ou 100% du salaire de référence si celui-ci est inférieur à l'IAS Montant maximal de l'allocation mensuelle : 1222,23€ (soit 3 fois l'IAS mensuel)
Suisse	2% dont 1% employeurs et 1% salariés	70 ou 80% du salaire de référence , selon la situation familiale ou le salaire de référence	Salaire mensuel brut antérieur	Plafond de salaire de référence : 6285,09€ (10 500 Fr S.) Montant maximal de l'allocation mensuelle : 5028,07€ (8400 Fr S.) Pas de montant minimal

5.1.2. Comparaison des taux nets de remplacement à partir de cas-types

L'exploitation des données de l'OCDE (*Benefits and Wages*) permet de comparer, pour 2004, les taux nets de remplacement de différents pays, définis comme le rapport entre le niveau des prestations que les chômeurs perçoivent en règle générale, et les rémunérations moyennes après impôts, compte tenu de différentes configurations familiales.

On considère le cas d'un célibataire sans enfant à charge :

- à deux moments distincts : celui de l'ouverture de ses droits à l'assurance chômage (début de chômage, après éventuel délai de carence) et après 12 mois de chômage ;
- et pour deux niveaux de salaires différents : le niveau du salaire de l'ouvrier moyen⁹ (SOM) et 150% de ce même salaire.

Taux de remplacement nets au début de la période de chômage

Etat	100% du SOM	150% du SOM
Allemagne	61	62
Belgique	63	46
Danemark	61	47
Espagne	69	48
France	73	67
Grande-Bretagne	45	31
Italie	54	46

Source: données OCDE, Benefits and Wages, 2004

⁹ Le SOM annuel est, par exemple, de 23 087€ en France et de 34 088€ en Allemagne.

5.2. Comparaison des filières et durées d'indemnisation des systèmes européens d'assurance chômage

Cette fiche complète l'analyse précédente par quelques éléments de comparaison sur la durée d'indemnisation (1), l'existence et le nombre de filières d'indemnisation (2) et l'application éventuelle d'un délai de carence avant l'ouverture des droits à l'assurance chômage (3).

Les filières d'indemnisation en France

Durée d'activité salariée	Indemnisation maximale
<i>Quel que soit l'âge</i>	
6 mois d'activité au cours des 22 derniers mois	7 mois
12 mois d'activité au cours des 20 derniers mois	12 mois
16 mois d'activité au cours des 26 derniers mois	23 mois
<i>Pour les 50 ans et plus</i>	
27 mois d'activité au cours des 36 derniers mois	36 mois

Source : Unedic, DAJ 265

1) La Belgique est le seul Etat dans lequel la durée d'indemnisation est illimitée (sauf pour une catégorie spécifique de chômeurs¹⁰). La durée au Danemark est uniforme pour tous les chômeurs et apparaît particulièrement longue : 4 ans.

De plus, contrairement à la plupart des pays, dont la France, dans lesquels la durée maximale d'indemnisation est fonction de la durée d'affiliation, le Danemark et la Grande-Bretagne se distinguent par une durée uniforme, indépendamment de l'âge de l'intéressé et de sa durée d'affiliation.

Les cas de la Belgique et du Danemark mis à part, et au-delà d'une période de travail de 16 mois, le régime français est celui qui offre la durée d'indemnisation la plus longue pour les allocataires âgés de moins de 50 ans (23 mois d'indemnisation) ; le constat est le même pour les allocataires de 50 ans et plus ayant travaillé 27 mois et plus (36 mois d'indemnisation). Ce régime est également le plus avantageux pour les personnes de 57 ans et 6 mois ou plus qui peuvent bénéficier, sous certaines conditions, de 7 ans et 6 mois d'indemnisation (demandeurs d'emploi en cours d'indemnisation à l'âge de 60 ans et 6 mois ou plus, ne pouvant bénéficier de la retraite à taux plein).

2) Le nombre de filières d'indemnisation est très variable selon les pays, allant d'un régime de filière unique en Belgique, au Danemark et en Grande-Bretagne, à un système à onze filières en Espagne. La situation de la France est intermédiaire, avec quatre filières d'indemnisation¹¹.

3) Concernant le point de départ des versements, seule l'Irlande applique un délai de carence, égal à 3 jours. Dans les autres Etats étudiés, soit les versements débutent dès le premier jour où le demandeur d'emploi remplit toutes les conditions d'attribution (ex. Allemagne, Belgique, Espagne), soit après un délai d'attente n'excédant pas 7 jours, auquel s'ajoute(nt), le cas échéant, un ou plusieurs différés d'indemnisation (France) ou délais d'attente spéciaux (Suisse).

¹⁰ Il s'agit des chômeurs de catégorie B « cohabitants sans charge de famille » (le chômeur vit avec une personne disposant d'un revenu).

¹¹ Toutefois, en France, une partie de l'indemnisation des demandeurs d'emploi relève encore des anciennes filières de sorte qu'au total 16 filières sont effectivement appliquées aujourd'hui.

Source Unédic au 1^{er} janvier 2008

Etat	Durée d'indemnisation	Filières	Délai de carence
Allemagne	Varie de 6 à 24 mois suivant la période d'affiliation accomplie au cours des 5 dernières années, dans la limite de 12 mois pour les chômeurs de moins de 50 ans, de 15 mois à partir de 50 ans, de 18 mois à partir de 55 ans, et de 24 mois à partir de 58 ans	7 filières	Pas de délai de carence
Belgique	Illimitée sauf pour une catégorie spécifique de chômeurs de longue durée (l'indemnisation cesse alors lorsqu'elle atteint une durée sup. à 1,5 fois la durée moyenne régionale de chômage, établie par catégorie d'âge et par sexe)	Filière unique (hormis des filières par région, par âge et par sexe pour la catégorie de chômeurs mentionnée ci-contre)	Pas de délai de carence (le chômeur bénéficie de l'allocation dès le dépôt de la demande d'allocation, à condition de s'inscrire comme demandeur d'emploi dans un délai de 8 jours)
Danemark	Durée uniforme de 4 ans pour tous les demandeurs d'emploi	Filière unique	Pas de délai de carence pour les salariés (mais les versements débutent au 3 ^e jour de chômage) Mais délai de carence de 3 semaines pour les travailleurs indépendants
Espagne	Varie de 4 à 24 mois suivant le nombre d'années de cotisation accomplies au cours des 6 années précédant le chômage : durée minimum de 4 mois pour une année de travail, puis augmente de 2 mois par période de 6 mois d'affiliation	11 filières	Pas de délai de carence (si demande formulée dans un délai de 15 jours à compter de la « situation légale de chômage »)
France	Varie de 7 à 36 mois suivant la durée antérieure d'affiliation et l'âge (pour les 50 ans et plus)	4 filières	Délai d'attente de 7 jours + différés d'indemnisation
Grande-Bretagne	Durée uniforme de 182 jours (6 mois) pour tous les demandeurs d'emploi, quel que soit leur âge	Filière unique	Délai d'attente de 7 jours
Irlande	Varie selon que le nombre de semaines de cotisations est inf. à, ou sup. ou égal à 260 semaines : -390 jours si 260 semaines de cotisations (sauf cas spécifiques : âge) -312 jours si moins de 260 semaines de cotisations	2 filières	Délai de carence de 3 jours. Mais en cas de licenciement économique, délai de carence plus long et de durée variable
Italie	Varie suivant l'âge : 8 mois pour les moins de 50 ans 12 mois pour les 50 ans et plus	2 filières	Pas de délai de carence mais différé d'indemnisation de 5 ou 7 jours
Luxembourg	Egale à la durée d'affiliation antérieure (minimum 6 mois), dans la limite de 12 mois par période de 2 ans (sauf cas de maintien, dans la limite de 12 mois)	Pas de filière (la durée d'indemnisation varie, pour chaque allocataire en fonction de sa période d'affiliation)	Pas de délai de carence
Pays-Bas	Suivant la durée antérieure de cotisation : - soit uniforme : égale à 3 mois - soit variable entre 3 et 38 mois.	Régime de filière unique ou de filières multiples suivant qu'à la durée de cotisation s'ajoute une durée d'activité minimale de 52 jours sur 4 des 5 années précédant le chômage	Pas de délai de carence
Portugal	Entre 9 et 38 mois	8 filières	Pas de délai de carence
Suisse	Entre 18,5 et 24 mois (sauf cas de maintien, pour les 61 ans ou plus, jusqu'à 29,5 mois)	2 filières	Délai d'attente général de 5 jours + délais d'attente spéciaux

5.3. Le suivi de la recherche d'emploi et la notion d'offre raisonnable d'emploi en Europe¹²

Le droit à l'indemnisation du chômage a pour contrepartie l'obligation de recherche active d'emploi et d'accepter des actions favorisant le retour à l'emploi. Le niveau d'obligation régissant le suivi des demandeurs d'emploi est très variable suivant les pays. Les demandeurs d'emploi sont soumis à un certain nombre d'obligations qui se distinguent par leur forme (engagement écrit, obligation de présentation aux convocations du service public de l'emploi, communication de tout changement de situation, présentation régulière d'une candidature à une offre d'emploi, etc.), leur fréquence (hebdomadaire, mensuelle, bimensuelle, semestrielle, etc.). Le non-respect de ces obligations peut se traduire par l'application de sanctions de progressivité et degré de sévérité variables

Le refus d'un emploi convenable est unanimement sanctionné dans l'ensemble des Etats considérés. Cette sanction suppose la définition préalable d'une notion d'offre raisonnable d'emploi. Dans la plupart des pays et à la différence de la France, cette notion repose sur des critères objectifs précis pouvant revêtir un caractère quantitatif, relatifs par exemple au temps de trajet ou au niveau minimal de rémunération acceptable.

5.3.1. Les modalités du suivi de la recherche d'emploi en Europe

Les obligations du demandeur d'emploi inhérentes au suivi de la recherche d'emploi

Les différents systèmes européens d'indemnisation du chômage sont assortis d'obligations d'intensité et de fréquence variables, pouvant prendre leur source dans un engagement contractuel écrit du demandeur d'emploi lors de l'inscription auprès du service public de l'emploi ou bien en cours d'indemnisation.

- Modalités du contrôle de la recherche d'emploi :

En contrepartie de son droit à indemnisation, le demandeur d'emploi doit respecter un certain nombre d'obligations : rester disponible pour tout emploi convenable, rechercher activement un emploi et se soumettre aux modalités de suivi et de contrôle prévues par la législation.

Les convocations ou présentations au service public de l'emploi sont la règle dans tous les pays, avec une fréquence variable :

- en Allemagne, convocations mensuelles pour les moins de 25 ans et variables pour les autres en fonction du profil de chacun ;
- au Danemark, deux entretiens individuels ont lieu tous les trois mois, l'un auprès de la caisse d'assurance chômage de l'intéressé, l'autre auprès du Jobcentre dont il dépend ;
- en Grande-Bretagne, entretien individuel obligatoire tous les 15 jours ;
- au Luxembourg, entretien avec le conseiller au moins une fois tous les 15 jours ;
- en France, entretien individuel mensuel de suivi à l'ANPE à partir du 4^e mois de chômage et entretien à l'Assedic au 8^e et 14^e mois suivant l'ouverture des droits et/ou à tout moment sur convocation.

Certaines obligations portent également sur l'actualisation de la situation du demandeur d'emploi, indépendamment des convocations auprès du service public de l'emploi. La fréquence de ces mises à jour peut être très élevée dans des pays comme le Danemark où le demandeur d'emploi doit actualiser sa situation toutes les semaines (sur jobnet.dk). En France, cette mise à jour doit s'effectuer chaque mois (déclaration de situation mensuelle).

Au-delà de ces obligations administratives (convocation, actualisation de situation), la Grande-Bretagne et les Pays-Bas disposent de critères objectifs de contrôle de la recherche d'emploi (réalisation de démarches concrètes en lien avec la recherche d'emploi). En Grande-Bretagne, le demandeur d'emploi doit justifier de

¹² Source principale : site de l'Unedic (Unijuridis)

trois démarches par semaine. Aux Pays-Bas, il est tenu de consulter les offres d'emploi au moins deux fois par semaine et présenter une candidature à une offre d'emploi au moins une fois par semaine.

- Signature d'un engagement réciproque écrit conditionnant, selon les cas, le plein bénéfice des allocations chômage ou sa continuation :

Cinq pays en Europe obligent les demandeurs d'emploi à signer un engagement écrit leur rappelant l'obligation de recherche active d'emploi et les actions personnalisées à entreprendre : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la Grande-Bretagne et le Portugal. Mais ce n'est qu'en Espagne et en Grande-Bretagne que cette signature constitue une condition d'ouverture de droits aux allocations chômage. Le refus de signer entraîne en Allemagne une réduction du montant de l'allocation ou une suspension des versements, au Portugal l'annulation de l'inscription comme demandeur d'emploi et l'interruption des versements. En France, en revanche, le Projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) ne revêt pas un tel caractère contraignant.

Les différents régimes de sanctions

Le non-respect des obligations expose le demandeur d'emploi à des sanctions plus ou moins sévères, pouvant aller de la suspension des droits aux allocations pendant plusieurs semaines (réduisant d'autant la durée d'indemnisation) jusqu'à l'exclusion définitive. Les Etats européens prévoient tous de sanctionner l'absence aux convocations des services de l'emploi, le défaut de communication de tout changement de situation, l'insuffisance des efforts de reclassement ou encore le refus de participer à une action de formation prescrite.

Des manquements répétés se traduisent généralement par une aggravation plus ou moins forte de la sanction (au Danemark, 2 refus d'emploi en 12 mois provoquent la suppression des allocations).

Si seuls l'Allemagne et les Pays-Bas sanctionnent l'inscription tardive sur les listes de demandeurs d'emploi et la présentation hors délai de la demande d'allocations, en revanche l'ensemble des pays considérés prévoit des sanctions pour refus d'offre raisonnable d'emploi.

Dans la plupart des pays, des listes de sanctions sont prévues au niveau législatif ou réglementaire, une marge d'appréciation étant laissée aux autorités compétentes pour leur application (au moyen de directives). Mais seules les législations de l'Espagne, des Pays-Bas, de la Suisse et, depuis 2005, de la France, contiennent, parmi les pays étudiés, une gradation de sanctions. La législation de ces pays distingue très précisément plusieurs catégories d'infractions en fonction de leur gravité, ainsi que les catégories de sanctions correspondantes, selon un principe de proportionnalité. Alors que les réglementations espagnole et suisse distinguent trois catégories d'infractions (légères, graves et lourdes), la législation néerlandaise comporte cinq degrés de sanctions.

Il est toutefois important de noter que l'existence de ces différents régimes de sanctions n'en garantit toutefois pas l'effectivité, qu'il est par ailleurs difficile d'apprécier étant donné le pouvoir d'appréciation que conservent les autorités compétentes dans les différents pays.

5.3.2. La notion d'offre raisonnable d'emploi et ses déclinaisons en Europe

Le refus d'une offre d'emploi raisonnable (« convenable », « valable » ou « appropriée » selon les pays) par un demandeur d'emploi indemnisé expose unanimement à des sanctions en Europe. La plupart des législations définissent de manière explicite cette notion au moyen de critères précis :

- nature du poste proposé par rapport aux qualifications et à l'expérience professionnelle du demandeur d'emploi,
- niveau de rémunération de l'emploi proposé
- distance géographique entre le domicile et le lieu de travail proposé.

Dans la plupart des pays considérés, l'appréciation des critères de l'emploi convenable évolue avec l'ancienneté dans le chômage : plus la durée de chômage est importante, plus les critères de l'emploi convenable s'estompent et moins le demandeur d'emploi peut se montrer exigeant. Cette appréciation peut également être modulée suivant l'âge.

Les pratiques apparaissent toutefois variables, permettant d'effectuer une classification selon le caractère explicite ou non des critères retenus :

- avec critères quantitatifs explicites : les réglementations de la plupart des pays comportent des critères chiffrés relatifs notamment au niveau de rémunération de l'emploi proposé et à l'éloignement géographique ;
- sans critères explicites : le Code du Travail français ne définit en revanche pas explicitement la notion d'emploi convenable et n'apporte pas de critères objectifs chiffrés tels que la perte salariale qui ne peut pas être refusée et la distance minimale pouvant justifier un refus¹³ ;
- reconnaissance seulement implicite de la notion d'emploi convenable : en Grande-Bretagne et en Irlande : durant les toutes premières semaines de chômage, le demandeur d'emploi peut limiter éventuellement sa disponibilité à certains emplois, à condition que cela ne réduise pas ses chances de retour rapide sur le marché du travail.

Mais la pleine application de la notion d'offre raisonnable d'emploi n'est pas toujours la règle : au Danemark, elle n'est aujourd'hui plus reconnue (tout demandeur d'emploi est tenu d'accepter tout emploi qu'il est en mesure d'occuper ou tout emploi qu'il serait en mesure d'occuper après une formation de courte durée) ; en Allemagne, sa reconnaissance ne s'applique qu'à un segment de la population des demandeurs d'emploi.

En Allemagne, deux définitions différentes de la notion d'offre raisonnable d'emploi existent, l'une pour les bénéficiaires du dispositif d'assurance chômage, l'autre pour les bénéficiaires du dispositif d'assistance, la seconde étant beaucoup plus large que la première, car incluant pratiquement tous les emplois pouvant être proposés. Depuis la loi Hartz IV entrée en vigueur en janvier 2005 les chômeurs bénéficiant du système de solidarité, à la différence des chômeurs relevant du système d'assurance chômage, sont tenus en effet d'accepter toute offre, même si l'emploi proposé ne correspond pas aux qualifications ou au secteur professionnel du chômeur, et même si le salaire proposé est inférieur au salaire de référence dans le secteur professionnel et dans la zone géographique.

¹³ Art. L.311-5 : « Est considéré comme convenable, et ne peut donc être refusé sans motif légitime, tout emploi, quelle que soit la durée du contrat de travail proposé, compatible avec la spécialité ou la formation antérieure de l'intéressé, avec ses possibilités de mobilité géographique compte tenu de sa situation personnelle et familiale et des aides à la mobilité géographique qui lui sont proposées, et rétribué à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région. Il peut s'agir d'un contrat d'apprentissage ou d'un contrat de professionnalisation. »

Définition de l'offre raisonnable d'emploi – tableau comparatif

Pays	Qualification	Mobilité Géographique	Salaire	Sanction du refus
FRANCE (aujourd'hui)	Compatible avec la spécialité ou la formation antérieure du DE	Selon les possibilités de mobilité géographique individuelles	Rétribué à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et dans la région	Exclusion définitive ou temporaire
ALLEMAGNE		2 heures et demie, pour un temps de travail journalier supérieur à 6 heures, et un temps de trajet de plus de 2 heures pour un temps de travail journalier inférieur ou égal à 6 heures Déménagement peut être exigé pour DE de plus de 3 mois	De 0 à 3 mois : 80% du salaire antérieur Après 3 mois : 70% Après 6 mois : montant de l'allocation	Interruption des paiements fonction de la durée d'indemnisation (de 12 semaines à ¼ de la durée d'indemnisation)
GRANDE-BRETAGNE	Pendant 3 mois : Droit de refuser tout emploi ne correspondant pas à la profession habituelle (idem FINLANDE et DANEMARK)	Après 6 mois : obligation d'accepter une offre impliquant un trajet quotidien inférieur à 2 heures	Après 6 mois de chômage : pas d'exigence de salaire	Suppression de l'allocation (mais maintien d'une allocation minimale de base « logement »)
ESPAGNE	Correspondant à la profession habituelle du DE	Lieu de travail à moins de 30 km et frais de transport inférieur à 20% du salaire	Salaire pratiqué dans le secteur	Selon gravité : au moins 3 mois d'interruption voire extinction des droits
PORTUGAL		Les frais de trajets ne peuvent excéder 10% du salaire mensuel proposé (sauf si prise en charge par l'employeur) Temps de trajet moyen n'excédant pas 25 % du temps de travail (20 % si personnes à sa charge).	Rémunération supérieure au montant de l'allocation chômage, (majoré de 25 % au cours des 6 premiers mois, de 10 % ensuite).	
ITALIE	« Équivalent » aux attributions précédentes	Moins de 50 km ou moins d'une heure de trajet	90% du salaire du secteur	Perte des droits à indemnisation et radiation
BELGIQUE	Après 6 mois : tout emploi tenant compte des qualifications	Lieu de travail à moins de 25 km et impliquant un trajet quotidien inférieur à 4 heures (idem SUISSE) ou une durée d'absence du domicile de plus de 12 heures par jour	Revenu net (diminué des frais de déplacements et augmenté des allocations familiales) supérieur à l'allocation	Au choix du directeur du bureau du chômage, avertissement ou exclusion de 4 à 52 semaines. Prise en compte de la récidive
NORVEGE, AUSTRALIE	Emploi même distinct est convenable dès le 1 ^{er} jour	Pas de limite		Suppression de l'allocation